

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

**A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO:
O "ESCÂNDALO DO ORÇAMENTO".**

SÃO PAULO - 1995

RESUMO

A abertura democrática no Brasil criou um otimismo com a possibilidade do resolver seus problemas crônicos como inflação e corrupção. Foi feita uma panacéia sobre democracia ; da democracia surgiriam as soluções para todos os males. Entretanto, a história recente mostra que a democracia não coincide com a eliminação da corrupção e inflação crônicas. Ao contrário, a corrupção causou danos a algumas instituições fundamentais da democracia como o Presidente e o Congresso. Infelizmente, a corrupção é muito perigosa para a democracia. Como observou Tocqueville, com sua perspicácia natural, o povo até tolera a corrupção numa tirania, por ser um fato comum neste tipo de governo. Não obstante, em uma democracia, a corrupção é inaceitável porque pessoas comuns são eleitas para representar cidadãos, e não para trabalhar contra eles. Os últimos escândalos envolvendo corrupção no Brasil, como o caso Collor e principalmente o uso “inadequado” do orçamento nacional foram importantes porque mostraram a incapacidade da sociedade para controlar este fator de risco institucional.. É interessante notar que em outros grandes casos de corrupção na América Latina, como no Gráú, Cuba , Portillo, México ou mesmo na Venezuela, durante os eufóricos anos 70, a situação econômica e até mesmo política não eram ruins. Entretanto, no Brasil, aparentemente, a corrupção política cresceu num período de crises estruturais. Infelizmente este fato tem um resultado considerável: o crescente pessimismo do homem comum sobre o futuro.

Entretanto a corrupção pode ser estudada cientificamente. Pode ser vista como uma escolha racional de comportamento compelido por instituições e esquemas de incentivos. Talvez alguns resultados interessantes possam emergir deste tipo de especulação histórica e teórica sobre o comportamento corrupto. Este é o maior objetivo deste estudo.

ABSTRACT

The democratic openness (“abertura”) in Brazil created optimism with the possibility of the country to solve its problems as chronic inflation and corruption. It was made panacea about democracy; from democracy would emerge the solutions for all national misfortune. However, the recent history shows that democracy did not coincide with the elimination of chronic corruption and inflation. On the contrary, corruption has damaged some fundamental institutions of democracy like the Presidency and the Congress.

Unfortunately, corruption is very dangerous to democracy itself. As noted Tocqueville, with his natural perspicacity, people even tolerate corruption in a tyranny, because it is a natural fact in this kind of government. Nevertheless, in a democracy, corruption is unacceptable because common people are elected to represent citizens not to work against them. The last Brazil's corruption scandals, as the Collor case and mainly the "inadequate" utilization of the national budget were important because they showed the society's incapacity to control this institutional risk factor. It is interesting to note that in other big corruption cases in Latin America, as like as in Gráu's Cuba, Portillo's Mexico or even in Venezuela, during the euphoric 70's, the economic and even political situation were not bad. However, in Brazil the political corruption apparently grew up in a period of structural crises. Unfortunately, this fact has an undesirable outcome: the crescent pessimism of the common man or woman about the future.

However, corruption can be studied scientifically. It can be seen as a rational choice behavior constrained by institutions and incentives schemes. Maybe some interesting results could emerge from such a kind of a theoretical and historical speculation about corrupt behavior. This is the main purpose of this paper.

PALAVRAS-CHAVE:

Corrupção, Economia Política, Caçadores-de-renda, Economia Institucional, Instituições, Valores, Ética, Desempenho Econômico.

KEY-WORDS:

Corruption, political economy, rent-seeking, institutional economics, institutions, values, ethics, economic performance.

ARTIGO I**ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO: UM ENSAIO CRÍTICO**

Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
Escola de Administração de Empresas de São Paulo-EAESP
Fundação Getúlio Vargas-FGV/SP

“As the rulers of democratic nations are almost always suspected of dishonorable conduct, they in some measure lend the authority on the government to those practices of which they are accused. They thus afford dangerous examples, which discourage the struggles of virtuous independence and cloak with authority the secret designs of wickedness. If it be asserted that evil passions are found in all ranks of Society, that they ascend the throne by hereditary right, and that we may find despicable characters at the head of aristocratic nations as well as in the bosom of a democracy, the plea has but little weight in my estimation. The corruption of men who have casually risen to power has a coarse and vulgar infection in it that renders it dangerous to the multitude. On the contrary, there is a kind of aristocratic refinement and a air of grandeur in the depravity of the great, which frequently prevent it from spreading abroad.

People can never penetrate into the dark labyrinth of court intrigue, and always have difficulty in detecting the turpitude that lurks under elegant manners, refined tastes, and graceful language. But to pillage the public purse and to sell the favors of the state are arts that meanest villain can understand and hope to practice in his turn.

Besides, what is to be feared is not so much the immorality of the great as the fact that immorality may lead to greatness. In a democracy private citizens see a man of their own rank in life who rises from that obscure position in a few years to riches and power; the spectacle excites their surprise and their envy, and they led to inquire how the person who was yesterday their equal is today their ruler. To attribute his rise to his talents or his virtues is unpleasant, for it is tacitly to acknowledge that they are themselves less virtuous or less talented than he was. They are therefore led, and often rightly, to impute his success mainly to some of his vices; and an odious connection is thus formed between the ideas of turpitude and power, unworthiness and success, utility and dishonor.”

“Democracy in America”
Alexis de Tocqueville

ÍNDICE

1. Introdução.	6
2. A definição e a localização histórica do conceito de corrupção.	8
3. Evolução institucional e os limites da corrupção.	15
4. A corrupção nas sociedades desenvolvidas institucionalmente.	26
5. A corrupção, o clientelismo e o subdesenvolvimento institucional.	29
6. A economia política da corrupção.	36
7. Conclusão.	43
8. Referências bibliográficas.	46

1. Introdução.

O objetivo deste ensaio é construir e discutir, criticamente, um conceito de corrupção dentro da esfera pública¹. Como qualquer fenômeno, humano ou natural, a corrupção pode comportar uma miríade de definições; estas, por seu turno, implicam uma série de visões sobre comportamento individual e de grupo. Em virtude deste fato, meu fito principal é, analisando a literatura clássica e moderna sobre o tema, organizar os diversos corpos teóricos e concepções dentro de uma visão geral e abrangente.

Em primeiro lugar, discutirei algumas definições de corrupção, procurando localizá-las teoricamente. Partirei basicamente de um referencial weberiano, analisando as características principais da dominação patrimonialista e do clientelismo *vis-à-vis* a idéia de modernização administrativa do Estado, por meio da profissionalização da burocracia e da separação formal entre a coisa (*res*) pública e a coisa (*res*) privada.

Em segundo lugar, ligarei a definição de corrupção à evolução institucional. O argumento básico aqui está calcado no ponto de vista segundo o qual a corrupção, embora seja um fenômeno antediluviano, define-se historicamente na medida em que algumas sociedades a circunscreveram dentro do âmbito da ilegalidade e do crime. Esta delimitação do fenômeno, que é acompanhada de sua criminalização, é resultado de uma evolução das regras que regulamentam a ação dos agentes públicos (políticos e burocratas estatais) e privados com relação à *res* pública. Examinarei, portanto, quais são os fatores que caracterizam esta evolução na direção do desenvolvimento institucional. Veremos que o cerne do problema está na transformação de relações de dominação, social e econômica, calcadas na tradição patrimonialista e clientelística.

Em terceiro lugar, analisarei a corrupção em sociedades (países) que podem ser considerados desenvolvidos institucionalmente. Sustentarei, com base na literatura de estudos de caso, que a corrupção nestas sociedades não é institucionalizada. Em seguida, argumentarei que, em sociedades subdesenvolvidas institucionalmente, a corrupção é estrutural e permeia grande parte da vida pública e privada. A grande diferença entre os dois tipos de sociedade, no que concerne ao fenômeno ora em questão, está na hegemonia ou não de relações clientelísticas dentro do Estado (da administração e da política). Para exemplificar, discutirei com brevidade o conceito de *panelinha* no Brasil, mostrando

¹Este ensaio representa a primeira etapa de um projeto para o Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo sobre a economia política da corrupção.

que este tipo de organização clientelística permeia a sociedade como um todo, favorecendo o aparecimento de corrupção pública generalizada, dado que, pelo menos do ponto do vista político e econômico, as panelinhas estabelecem formas de relações fiduciárias que não distinguem entre o público e o privado.

Por fim, mostrarei como a economia política moderna pode oferecer, principalmente com a teoria de *rent-seeking* (caçar-renda), uma teoria geral da corrupção. O patrimonialismo, com suas derivações clientelísticas, pode ser descrito como um tipo de organização institucional que induz os agentes à busca competitiva de transferências de renda ilegais (resultantes de corrupção) dentro da sociedade.

Por exemplo, fatores institucionais, como o centralismo estatal, próprio às sociedades latino-americanas, e o excesso de regulamentação criam campo fértil para o aparecimento da corrupção, da propina. Da mesma forma, a implementação de negócios, como a criação de empresas, por vezes esbarra na estrutura de clientela montada na máquina estatal, o que abre espaço para a atuação de caçadores-de-renda que agem como “despachantes” privados dentro da administração pública. A existência de assimetrias informacionais e de custos de transação elevados, devido a um desenho institucional ineficiente, também abrem espaço para a propina e a corrupção. Estes exemplos levaram-me a crer que a economia, especificamente a economia política que incorpora as variáveis institucionais, tem muita aplicação neste campo.

O estudo da corrupção é relevante, tanto em países onde ela é um fenômeno relativamente marginal, como no Brasil, em que assume um caráter estrutural. As modernas abordagens de economia política da corrupção como, por exemplo, a que encontramos em Shleifer & Vishny (1993), destacam que ela pode ser cara ao desenvolvimento, gerando também injustiças e transferências de renda indesejáveis dentro da sociedade. Note-se igualmente que os estudos sobre subdesenvolvimento econômico e social têm levado em consideração o papel negativo desempenhado pela corrupção. Esta é uma preocupação de trabalhos como o de Jagannathan (1987) e do Banco Mundial, como o *World Development Report (1983:115-24)*.

Entretanto, a justificativa mais importante para o estudo da corrupção é que ela pode gerar instabilidade institucional. O Brasil passou recentemente por escândalos que, sem dúvida, colocaram em cheque as instituições básicas, desde a Presidência, até o Congresso. Na Índia, a corrupção política e a ligação de parte da elite com o crime aumentam a descrença na democracia. Governos na Itália, na Espanha e na Grã-Bretanha enfrentam atualmente acusações de corrupção e, pelo menos no primeiro caso, um

gabinete recém eleito se desfez como resultado das investigações e oposição pública.

Parte da literatura recente de economia² tende a associar democracia e estabilidade institucional como fatores importantes na explicação do crescimento econômico. A instabilidade, mormente a política, pode gerar incertezas que não incentivam o investimento, pelo contrário, afugentam-no. A corrupção deve passar, portanto, das páginas policiais e políticas dos jornais para os *journals* de economia.

2. A definição e a localização histórica do conceito de corrupção.

A palavra corrupção (ou corrução) possui a mesma acepção de suas correlativas em francês, italiano e espanhol, bem como em inglês e têm uma mesma origem na palavra latina *corruptione*. Esta palavra denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno.

Normalmente associamos corrupção a um ato ilegal, onde dois agentes - um corrupto e um corruptor - travam uma relação “fora-da-lei”, envolvendo a obtenção de propinas. O senso comum identifica a corrupção como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Mas igualmente considera a corrupção algo freqüente entre servidores públicos (como policiais e fiscais, por exemplo) que usam o “pequeno poder” que possuem para extorquir renda daqueles que teoricamente corromperam a lei (ultrapassando o sinal vermelho ou não pagando impostos).

Na verdade, existem muitos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, mas existe um denominador comum a todos: ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos e esta relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico *stricto sensu*.

Como explicitado na introdução deste, ocupar-me-ei basicamente da corrupção dos agentes públicos (políticos e funcionários públicos), isto é, corrupção na esfera pública. Neste sentido existem várias definições, como por exemplo:

- (i) “[Corrupção é] a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor.” (Andreski:1968, 92)
- (ii) “Corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis,

²Ver Silva(1994:25,n1).

para atingir fins privados.” (Huntington:1968,59)

(iii) “Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados” (*Encyclopaedia of the Social Sciences*:1942 ,448)

(iii) “[Corrupção governamental é] a venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais.” (Vhishny & Schleifer: 1993,2)

Estas definições envolvem (i) um conceito de burocracia e de agente político, (ii) uma noção de separação entre a *res* pública e a *res* privada e têm implicitamente (iii) a idéia de transferências de renda fora das regras do jogo econômico. Dado este fato, analisarei ponto a ponto estes aspectos³.

Em primeiro lugar, a noção de burocracia que permeia boa parte da literatura em ciências sociais e especificamente em sociologia aplicada à administração é essencialmente weberiana. Weber define a burocracia dentro de um modelo racional-legalista, criando um tipo ideal burocrático. Neste modelo, a burocracia (pública e privada) é organizada dentro de uma hierarquia cuja função é a obtenção, da forma mais eficiente e eficaz possível, dos fins programados. No caso da burocracia pública, os agentes que dela participam possuem, neste tipo ideal, uma formação profissional adequada às funções desempenhadas, são profissionalizados e agem de acordo com as chamadas normas burocráticas. As características principais desta burocracia é a imparcialidade e a separação entre os fins privados e públicos. A racionalidade dos agentes públicos é, portanto, condicionada à realização incondicional do bem público e à preservação da coisa pública e os agentes públicos utilizam seu conhecimento técnico

³Cabe salientar que existem várias outras definições e tipologias de corrupção, mas destaco aqui uma também particularmente interessante.

Segundo Alatas(1990:3), a corrupção pode ser dividida entre (i) transativa, (ii) extorsão, (iii) defensiva, (iv) preventiva, (v) nepotista, (vi) auto-gerativa, (vii) de sustentação.

A corrupção transativa envolve transferências de renda a serem repartidas entre as partes envolvidas. Este tipo de corrupção normalmente está associada à interação de agentes privados e públicos que se comportam como caçadores-de-renda. A corrupção extorsiva é aquela associada ao pagamento de propina para evitar algum tipo de prejuízo maior ao pagador; este tipo de corrupção pode ser exemplificado pelo pagamento de propina a um fiscal que constata algum tipo de irregularidade, mas aceita não fazer a denúncia nos termos da lei. A corrupção defensiva envolve o pagamento de propina via coerção por um motivo de auto-defesa. A corrupção preventiva envolve o pagamento de propinas ou a entrega de presentes visando algum favor no futuro. Isto normalmente ocorre em muitas empresas públicas e privadas, onde funcionários que comandam grandes orçamentos são premiados por fornecedores, etc.. A corrupção nepotista refere-se à indicação de parentes ou amigos para cargos públicos; constitui uma forma de transferência de renda e de relação clientelística. A corrupção auto-gerativa é aquela que envolve o ato de um agente público que o beneficia: exemplo disto é investir dinheiro público em infra-estrutura numa determinada região onde aquele que tomou esta decisão possui propriedades. A corrupção de suporte é aquela feita para encobrir a corrupção já existente.

Todos estes tipos de corrupção se relacionam com o uso da máquina pública para transferir renda na direção dos agentes envolvidos.

com o único fito de perseguir as metas estabelecidas dentro do governo.

Existe uma ligação entre este tipo ideal e o próprio momento histórico vivido por Weber na Alemanha. A formação de uma burocracia profissional é um fenômeno industrial, moderno e, em grande parte, ocidental. Ademais, a burocracia modernizadora bismarkiana, com a qual Weber se defrontou, teve de fato uma função fundamental na edificação do moderno Estado alemão. O modelo sobre o qual alguns estados ocidentais se constituíram foi sem dúvida um contraponto à forma de organização das sociedades calcadas no patriarcalismo, patrimonialismo, nepotismo, clientelismo e em todas as formas de relação pessoal e de poder pré-capitalistas.

Um problema implícito a tal visão de burocracia está no fato dela partir de uma distinção entre a racionalidade pública e privada, desconsiderando o papel da estrutura de motivações, gerada dentro de um conjunto de regras e valores. Eu sustento que os agentes que atuam na esfera pública devem ser encarados como *homo oeconomicus*. Na verdade, eles são caçadores-de-renda (*rent-seekers*) como qualquer agente dentro da sociedade. Dentro desta concepção, todo agente privado ou público age de acordo com princípios privados e, se houver a possibilidade, busca transferir renda de outros setores da sociedade. Mas isto não quer dizer que os agentes públicos quebram as regras do jogo: eles têm suas ações limitadas por regras e por um sistema de incentivos que geram determinados resultados. Se a profissionalização e a eficiência são um valor, eles também agirão de acordo com esta restrição.

Esta visão pode ser aplicada à idéia de burocracia e classe política o que permite, como mostrarei, a formulação de uma definição geral de corrupção. Entretanto, existem outras objeções às noções de corrupção que tomam como a priori o conceito weberiano de burocracia. A organização da burocracia, dentro desta concepção, respeita um princípio funcionalista: a estruturação hierárquica-funcional (profissional) é estabelecida de tal forma que a eficácia das ações é inevitável. Os burocratas, além de servidores do interesse público, têm como única motivação a busca dos fins pré-determinados pelo planejamento burocrático. No entanto, pode-se argumentar que os burocratas, mesmo motivados pelo cumprimento estrito do dever de administrar os projetos públicos, não possuem racionalidade perfeita.

Em primeiro lugar, os burocratas não possuem tempo ilimitado para tomar suas decisões o que, portanto, aumenta o risco de erros e equívocos. Em segundo lugar, eles se defrontam com várias decisões simultâneas e estabelecem prioridades, excluindo ou

deixando para um segundo plano outras decisões. E, por último mas não por fim, suas ações dão-se num ambiente de incerteza. Tecnicamente, pode-se afirmar que os burocratas possuem racionalidade limitada (*bounded rationality*).

Todavia, além destas limitações, os burocratas introduzem alguns vieses na ação. Eles tendem a liberar informações que os beneficiam e a não liberar aquelas que os prejudicam (isto pode ser classificado como um comportamento corporativo de auto-preservação). Eles igualmente tendem a implementar ações de governo que os interessa privadamente. A associação desta visão à teoria dos caçadores-de-renda fornece, no meu entender, uma definição mais ampla e realista de burocracia, afinada com a moderna teoria das organizações. O burocrata é um agente guiado por motivações privadas-individuais, com racionalidade limitada e com comportamento de auto-preservação. No entanto, cabe salientar que suas ações dão-se dentro de um conjunto de regras que podem ser superiores ou inferiores, tendo-se em vista a criação de um sistema de incentivos que gere resultados determinados.

Entrementes, a definição de burocracia dentro do marco weberiano estrito (burocracia como um tipo ideal) possui um sentido normativo importante, qual seja: a gestão da coisa pública deve ser feita por profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos.

Mas o que vem a ser coisa pública?

A outra suposição que reside por detrás das definições de corrupção acima está na idéia de separação entre res pública e res privada. Em primeiro lugar, sustento que esta separação é algo questionável a priori dentro dos marcos da teoria econômica positiva, já que não existe riqueza pública ou bem público. O Estado, nas democracias constitucionais, apenas se apropria legalmente de parte da renda nacional para produzir bens públicos e esta renda é administrada pelos burocratas. Ademais, os políticos, que são teoricamente os public choosers, tomam as decisões alocativas de acordo também com suas respectivas funções objetivo. Sendo o mercado político imperfeito, estas decisões tendem a não refletir o que seria, a rigor, uma escolha pública. Logo, os políticos, assim como os burocratas, devem ser modelados como agentes com ações auto-interessadas (*self-seeking*).

A definição de res pública somente pode ser feita do ponto de vista estritamente normativo, onde parte-se do princípio segundo o qual os agentes públicos devem zelar por um estoque de recursos que é retirado da sociedade para a realização de atividades

públicas.

Por fim, as definições de corrupção supõem implicitamente transferências de renda dentro da sociedade. Estas transferências ocorrem devido ao uso da máquina governamental. Isto se aplica tanto ao caso do político que recebe propinas de um grupo de pressão para aprovar um determinado projeto, como no caso do policial que se apropria de uma renda, retirada do Estado, quando ao invés de aplicar uma multa aceita um suborno.

A idéia de corrupção e as várias definições possíveis do fenômeno em questão envolvem igualmente uma noção de legalidade e ilegalidade. A definição do que é legal ou ilegal é condicionada pela história e pelo conjunto de valores de uma sociedade. Nas sociedades patriarcais, por exemplo, a sucessão de poder legítima era ditada pelo sangue e não havia separação normativa clara entre a coisa pública e a privada. Nas monarquias pré-constitucionais, o soberano não separava os impostos cobrados de sua própria riqueza pessoal. Mesmo no Império Romano, onde uma certa separação entre os impostos e a riqueza do imperador existia, a predominância de uma sociedade patriarcal e patrimonialista determinava uma promiscuidade entre a *res* pública e a *res* privada⁴. No entanto, pode-se considerar exemplos contemporâneos onde diversas culturas têm concepções distintas sobre o que é legal ou ilegal⁵.

A despeito deste fato, pode-se cunhar uma definição legalista de corrupção no setor público, da qual me aproximo: “a corrupção é o uso da função pública, por parte do burocrata ou do político, para a obtenção de ganhos privados”⁶. Esta definição é normativa, dado que o uso da coisa pública tem um caráter ilegal definido subjetivamente. Mas, assumirei explicitamente este elemento normativo e ampliarei ainda mais esta definição, de tal forma a torná-la operacional.

Esta definição deve levar em consideração que o Estado, calcado numa democracia constitucional, deve ter seus poderes de extorsão de renda e propriedade limitados⁷ e sua gestão deve ser feita por burocratas profissionais organizados hierarquicamente e escolhidos de acordo com o mérito.

Este ponto de vista pode ser acusado justamente de “ocidental”. De fato, assumirei aqui este caráter normativo da definição de corrupção dado que este tipo de organização

⁴Ver MacMullen(1988:122-71).

⁵Ver Theobald(1990:8-17).

⁶Ver Theobald(1990:15).

⁷O Estado democrático não deixa de ser um expoliador. No entanto, estes poderes estão sobre controle da constituição. Ver, a respeito da natureza expoliadora do Estado, Olson(1993).

do Estado é encarado por mim como tipo ideal. Então, apesar das objeções que fiz ao modelo weberiano, considero-o como referência de comportamento público, com o adendo que determinadas regras devem existir no sentido de disciplinar o comportamento dos agentes.

Quanto ao comportamento dos políticos, ele deve ser encarado como restrito a um conjunto de regras que devem buscar o controle da ação predatória sobre a *res* pública. Logo, a despeito da ação auto-interessada e caçadora-de-renda dos agentes públicos, suponho que suas ações devem estar delimitadas por um marco institucional que defina normativamente (i) o que é privado e o que é público e, (ii) o mau uso da coisa pública.

Esta visão legalista é importante pois, de acordo com meu ponto de vista, a organização da moderna democracia e a separação dentro da lei do bom uso e do mau uso da coisa pública engendram uma noção de eficiência e justiça econômicas. Como mostrarei logo mais, determinadas sociedades passaram por um processo de evolução institucional, moral e ético que criou um conjunto básico de regras e de procedimentos que buscam, pelo menos a princípio, disciplinar a gestão da coisa pública. Este processo coincide com a emergência das democracias ocidentais, com a minimização das relações pessoais (clintelísticas e patrimonialistas) e com o controle sobre o comportamento dos agentes públicos.

Para explorar a importância do viés assumido por mim farei um exercício mental. Considere a existência de uma sociedade com competição perfeita em todos os mercados e sem Estado. Nesta sociedade, as relações pessoais estão restritas à família e todas as relações econômicas são impessoais e dão-se dentro do mercado. Nesta situação, a distribuição de renda vai ser estabelecida de acordo com a produtividade dos fatores de produção, dada a tecnologia e a distribuição inicial de estoques. Com a existência de garantia dos direitos de propriedade e na presença de um sistema legal, não ocorrerão transferências de renda indesejáveis (via coerção ou roubo). Com a presença do Estado constitucionalmente estabelecido, o problema muda de forma.

O Estado é constituído por agentes públicos que arrecadam fundos privados da sociedade. A partir do momento que isto ocorre, há incentivos para que os diversos setores organizados da sociedade tentem desviar rendas em benefício próprio. A instituição do Estado carrega implicitamente, portanto, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Estas 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 decorrente do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade. Numa democracia estabelecem-se, a princípio, regras que limitam o poder dos agentes públicos e que procuram aproximar o resultado de suas ações do “bem público”. Se as regras são eficientes neste sentido, não há muita possibilidade de desvios e se garante, do ponto de vista da justiça econômica, uma distribuição de recursos públicos que segue critérios normativos previamente acordados como corretos e legais.

Pode-se definir este mundo como um tipo ideal de democracia e economia. Sua importância normativa reside no fato de justamente indicar um estado de mundo desejável *a priori*. Desejável pois minimiza transferências injustas e ilegais de renda e busca o controle sobre as ações dos agentes públicos. Mas evidentemente este conceito de democracia é datado e localizado, moderno e ocidental em essência⁸.

A despeito destas observações, preciso de uma definição ampla de corrupção dentro da esfera pública que aceite estes elementos como ponto de partida e que, além disto, possa ser usada em outras partes deste ensaio como contraponto analítico para estudar o significado e a função da corrupção em sociedades “subdesenvolvidas institucionalmente”, ou sociedades que não desenvolveram estoques mínimos de capital moral, social e de regras que as colocassem longe de relações distributivas pré-capitalistas (mais pessoais e menos meritocráticas) e muitas vezes disfuncionais do ponto de vista do progresso social e econômico⁹. Minha definição é a seguinte:

“A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extra-mercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência renda dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de *pay-off*.”

⁸Estes e outros problemas associados ao viés ocidental implícitos a este tipo de conceitualização são explorados por Theobald(1990:8-18).

⁹Abordarei este ponto quando analisar as teorias econômicas da corrupção *vis-à-vis* as teorias do crescimento e da evolução institucional. No entanto, cabe salientar que o questão da corrupção relacionada com a eficiência constitui hoje grande preocupação entre os economistas. A rigor, uma economia com Estado e arrecadação tributária já está numa posição sub-ótima, dado que não existe imposto *lump-sum* na vida prática e toda a literatura de tributação ótima (*optimal taxation*) garante este resultado. Entretanto, a corrupção, por estar associada geralmente a atividades caçadoras-de-renda, gera ineficiência e uma alocação de recursos pior do que aquela que prevaleceria na sua ausência. Argumento semelhante é desenvolvido por Vishny & Schleiffer(1994).

A corrupção pública é dividida entre política e burocrática. A primeira diz respeito à corrupção dos políticos e a segunda, à do funcionário de alto, médio e baixo escalão. São estas relações sociais de cooperação entre agentes públicos e privados, definidas desta forma, que abordarei nos próximos itens.

Cabe salientar que minha definição de corrupção, como qualquer outra, possui limitações e características que lhe são próprias. Seu caráter normativo explícito pressupõe que a corrupção seja um ato ilegal, criminoso e ilegítimo. Do ponto de vista positivo, assume que a corrupção é uma atividade caçadora-de-renda e que, portanto, gera ineficiência¹⁰.

Igualmente não quero dizer que a corrupção seja um fenômeno datado e regional (ocidental); pelo contrário, ela é universal, “transistêmica”¹¹ e perpassa a história da humanidade. Apenas desejo salientar que considero a formação de instituições de controle, direito e garantia do bem público um fato moderno e associado às democracias (com imprensa livre)¹² e às economias de mercado. Além destes fatos, assumo explicitamente que a corrupção é um ato imoral e de traição da confiança do público em suas instituições. Como salienta Alatas:

“Essencialmente, corrupção é o abuso da confiança pelo interesse do ganho privado.” Alatas(1990:1)

3. Evolução institucional e os limites da corrupção.

Minha definição de corrupção está presa a uma noção de Estado moderno e democrático, profissionalizado, com um mercado político desenvolvido e com um poder judiciário constituído. Contudo, faz-se mister abordar a evolução de algumas regras e valores que geraram este conjunto de instituições modernas e que definem o espaço legal e legítimo onde pode-se estabelecer o que é corrupção, quando ela aparece, seus custos e como controlá-la. É em função desta análise que definirei o que é desenvolvimento e subdesenvolvimento institucionais. Mas antes disso, preciso

¹⁰Fato que será analisado com mais profundidade ao final deste ensaio.

¹¹Este termo é usado por Alatas(1990:11).

¹²Por exemplo, a importância da imprensa livre (e dos *muckrakers* nos EUA) na luta contra a corrupção é destacada por Weinberg & Weinberg(1961).

reconstruir alguns conceitos e avançar um pouco na história ocidental.

Defino o Estado pré-moderno¹³ como aquele onde as relações normativas entre o público e o privado não estão estabelecidas nos moldes das modernas democracias capitalistas¹⁴. O Estado pré-moderno possui quatro características básicas¹⁵: (i) ele é uma extensão da família real (da monarquia) e não existe uma clara separação entre o orçamento do rei e o orçamento público: os “dinheiros” do soberano se confundem com os do Estado; (ii) é encarado como propriedade privada do soberano e de sua família; (iii) é confundido com a sociedade, não existindo uma clara definição de sociedade civil e (iv) constitui-se dentro daquilo que Weber definia como patrimonialismo. Esta última característica é a principal.

Weber construiu uma tipologia abrangente para analisar o processo de racionalização e modernização da sociedade. Esta tipologia está calcada, dentre outras coisas, nos conceitos de patriarcalismo e patrimonialismo ou dominação patrimonial¹⁶. Segundo Weber:

(I) “Denomina-se *patriarcalismo* a situação em que dentro de uma associação, na maior parte das vezes econômica e familiar, exerce a dominação (normalmente) uma pessoa de acordo com determinadas regras hereditárias fixas.” (Weber:1984,184)

(II) “Denomina-se dominação patrimonial toda dominação orientada primordialmente pela tradição.” (Idem,185)

O patrimonialismo é uma ampliação para a sociedade como um todo da estrutura de dominação patriarcal e este conceito é fundamental na formação de um tipo ideal que representa o Estado pré-moderno. A dominação patrimonialista implica a incorporação de indivíduos da família do soberano e da corte na administração do domínio, da economia (tributos) e da guerra. Mas a principal diferença entre o patriarcalismo e o patrimonialismo é que o último incorpora uma estrutura administrativa.

O sistema de remuneração dentro do patrimonialismo pode ser feito pela delegação

¹³Theobald(1990) também usa este conceito.

¹⁴Cabe salientar que existiam relações de propriedade estabelecidas juridicamente e separação entre público e privado também no Império Romano. No entanto, minha definição está restrita às sociedades modernas, capitalistas.

¹⁵Ver Theobald(1990:19).

¹⁶Faoro(1984) utiliza a mesma tipologia para estudar a evolução do Estado brasileiro desde a formação do Estado português. Abordarei este ponto mais adiante, quando discutirei o subdesenvolvimento institucional.

de direito de apropriação de tributos pelo funcionário-súdito ou simplesmente pela concessão de terras ou de direitos de produção. Obviamente esta visão de sociedade se aproxima daquilo que conhecemos como feudalismo.

Uma característica importante do patrimonialismo é que ele se estrutura sobre uma ‘burocracia’ formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, a princípio. O processo decisório também não é formalizado e é dado principalmente pela tradição e embora haja uma hierarquia, os funcionários do domínio não são profissionalizados, nem muito menos assalariados, no sentido capitalista do termo.

Um problema associado ao patrimonialismo é a incapacidade de se controlar, desde o poder central, as ações na periferia do poder, ainda mais levando-se em consideração que há uma forte tendência à privatização do patrimônio do soberano pelos burocratas da periferia da administração do domínio. Quando se leva em consideração pequenas comunidades, isto não representa realmente um problema; por outro lado, quando pensamos em impérios, ele se torna relevante¹⁷. Weber identifica algumas estratégias que foram usadas para controlar os burocratas dentro da dominação patrimonialista como, por exemplo, estratégias de descentralização do poder e fortalecimento do poder local e, no caso do despotismo oriental (*sultanismo*), deslocamento constante dos administradores patrimoniais para evitar a consolidação de poder local¹⁸. Isto não quer dizer que não tenham existido casos onde muitos burocratas não foram assalariados, como na situação ilustrada pela criação dos *mansabares* (administradores assalariados) pelo imperador mongol Akbar (1542-1605). Mas este sistema não durou muito tempo; o direito de coletar impostos substituiu o salário¹⁹. Também na China, os *mandarins* não formaram uma burocracia assalariada e profissional.

Weber explicita que muitas dificuldades se contrapuzeram à possibilidade de disseminação do assalariamento do corpo administrativo em sociedades patrimonialistas, mas a principal reside na própria forma da dominação patrimonial que implica um constante processo de negociação do poder central com o poder local, envolvendo a troca de favores, presentes e distribuição de arrecadação de tributos e de patrimônio territorial entre as partes.

O patrimonialismo foi, para Weber, o tipo de organização do poder e do Estado no

¹⁷Uma das razões para o alto nível de corrupção no Império Romano talvez tenha sido esta incapacidade de controlar os desvios de renda; ver, a este respeito, MacMullen(1988).

¹⁸Ver Weber(1984:185-93,810-47).

¹⁹Ver Theobald(1990:22-3).

período pré-moderno e pré-industrial. Ele tenta mostrar tanto em *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, como em *Economia e Sociedade*, de que forma a passagem do patrimonialismo para a organização burocrática-racional-legal do Estado e da empresa privada resulta de um processo de evolução institucional que gerou a separação formal entre o público e o privado, a formação de uma burocracia assalariada e profissional e o estabelecimento de uma estrutura racional-funcional e moral que condiciona tanto a atividade econômica como a política.

A corrupção assume uma feição peculiar nas sociedades patrimonialistas, já que não há uma clara distinção legal e normativa (constitucional) entre a *res* privada e a *res* pública. É legítimo e legal a mistura entre o privado e o público, entre as posses do soberano e o orçamento do Estado. Mas isto não quer dizer que, em determinados casos ao longo da história, não houvesse uma consciência acerca do fenômeno. No entanto, o estudo de alguns exemplos retirados à Europa mostram que a consciência clara da corrupção, bem como a emergência de regras e leis que tinham por objetivo minimizá-la, surgem com o Estado moderno, com a separação legal e moral entre o soberano e o poder constitucional, com o fortalecimento das democracias e com a transição da dominação patrimonialista para a administração burocrática racional e profissional.

No caso da Inglaterra, desde a Idade Média formou-se um Estado calcado na dominação patrimonialista, onde os administradores do Reino eram recrutados de acordo com critérios pessoais e remunerados através do direito de participar da arrecadação de impostos e da divisão das terras. Este sistema de relações pessoais se amplia até a era moderna, constituindo uma rede clientelística que envolve toda a hierarquia social. Os administradores dependem da confiança do soberano que deles espera somente a fidelidade; a avaliação dos administradores não depende de qualquer critério meritocrático mas simplesmente de avaliações pessoais. O mais importante é que as relações pessoais eram determinantes para a escolha dos administradores e para a própria formação do bloco de poder político²⁰.

Esta estrutura de patrão-cliente resiste inclusive à separação entre Igreja e Estado e ao início da *Era Tudor*. Durante a *Restauração*, a dominação patrimonialista foi fundamental para garantir o controle do rei sobre o parlamento. A compra de votos e a concessão de títulos bizarros eram táticas comuns usadas para obter-se o apoio dos

²⁰Ver, para maiores detalhes, Elton(1977), Stone(1982,1973), Perkin(1969), Hill(1976) e Thompson(1993). Um bom resumo deste período pode ser encontrado em Theobald(1990:24-30).

parlamentares.

O século XVII é particularmente importante do ponto de vista da reforma de algumas estruturas do Estado patrimonialista inglês, mas também é um período traumático, com crises políticas e sociais sucessivas e com o florescimento violento de novas relações calcadas no trabalho assalariado e na manufatura. Dentro de um quadro social cada vez mais grave, tende a crescer a revolta popular - normalmente reprimida com extrema violência - contra as elites e seu comportamento perdulário e corrupto. A chamada “velha corrupção” inglesa do século XVIII (patrimonialista e clientelista) proliferou ferozmente dentro de um Estado parasita, fraco e privatizado por sinecuras e propinas, onde tanto *Whigs* como *Tories* assumiam uma postura predatória. E.P. Thompson faz o seguinte asserto a respeito disso:

“A *Velha Corrupção* é um objeto mais sério de análise política do que freqüentemente é suposto ; o poder político que perpassa quase todo o século dezoito pode ser mais bem compreendido, não como um órgão direto de alguma classe ou interesse, mas como uma formação política secundária, um ponto de partida a partir do qual outros tipos de poder econômico e social foram obtidos ou aumentados; em suas funções básicas ele foi custoso, tremendamente ineficiente e somente sobreviveu durante o século porque não atrapalhou as ações daqueles com poder econômico ou político (local) *de facto*. Sua grande força residiu na fragilidade do próprio Estado; na descontinuidade do seu poder patriarcal, burocrático e protecionista (...).”(Thompson:1993:29-30)

Mas é neste século que na Inglaterra inicia-se, dentre outras reformas que viriam a aperfeiçoar o funcionamento o Estado, a separação formal entre o orçamento do governo e o patrimônio real. Em 1782 é implementado um sistema de controle dos gastos reais e define-se formalmente o orçamento público. Esta separação irá se intensificando até a distinção formal entre os bens da família real e do Estado²¹. Por exemplo, a necessidade do aval do parlamento sobre o orçamento da família real surge na Era Vitoriana. Por sinal, diversas medidas de controle sobre o orçamento e que determinavam disciplina fiscal foram criadas neste período.

O sistema de controle orçamentário desenvolveu-se com a utilização de métodos

²¹A rigor, no Reino Unido, as terras pertencem em última instância à monarquia (até hoje). Entretanto, este “direito de propriedade” é estritamente simbólico.

contábeis e pela constituição da figura de Auditor Geral (*Auditor General*). Tanto as apropriações orçamentárias, como o controle de caixa e a transparência orçamentários foram garantidos por esta instituição e pelo *Comptroller*²².

Em 1834 foram eliminadas as sinecuras e coibidas as vendas de cargos e o uso dos mesmos com fins de compra e venda de votos²³. Já em 1816 foi introduzido o assalariamento dos funcionários e em 1859, um sistema de previdência pública. Em 1870 surge a obrigatoriedade do concurso público para a ascensão a cargos no Estado.

Pode-se dizer que, principalmente na Era Vitoriana, os resquícios formais do patrimonialismo e do clientelismo dentro da máquina do Estado foram paulatinamente eliminados e passa a existir de fato uma burocracia profissional que se aproxima do tipo ideal weberiano. Mas cabe salientar que as regras do jogo e as instituições criadas desde a segunda metade do século XVIII formaram o arcabouço a partir do qual restringiu-se o comportamento dos agentes públicos. Portanto, a aproximação de um tipo ideal de administração do Estado não existe porque as pessoas mudam, mas principalmente por que as regras que emergiram criaram um sistema de incentivos específico. Dentre estas regras é claro que existe um sistema punitivo e legal.

O exemplo mais claro acerca do papel do sistema punitivo está no caso do *Corrupt Practices Act* de 1854 que tentava inibir a compra de votos e a propina. Em 1883 outra lei complementar limita os gastos em campanha e torna as penas mais severas. Paulatinamente o mercado político também passa a ser mais disciplinado e a ampliação da democracia e do controle sobre o comportamento público dos políticos contribuiu para a eliminação, pelo menos parcial, das práticas clientelísticas comuns ao patrimonialismo. No meu entender, a inibição destas formas de relação pessoal definiram, no caso da Inglaterra e de outros países que evoluíram institucionalmente, o espaço legal e moral que distingue entre o que é um ato corrupto e o que não é dentro do contexto do Estado moderno e das sociedades democráticas.

Faz-se útil um breve exame paralelo da evolução institucional da Inglaterra e da França para mostrar como a corrupção foi se criminalizando²⁴. O exemplo mais cabal do que hoje é considerado corrupção, e no passado não o era, é a compra e venda de postos públicos. Esta prática, considerada comum em alguns grandes impérios do oriente, foi amplamente utilizada na França medieval e durante o Absolutismo. O detentor de

²²Controlador do orçamento, ligado ao parlamento.

²³Um excelente resumo das inovações institucionais na Inglaterra encontra-se em Theobald(1990:26-7).

²⁴Ver Theobald(1990:27-45), Anderson(1979:33-5) e Braudel(1983:542).

um cargo público renunciava e passava o posto a um parente (nepotismo) ou simplesmente vendia-o em troca de dinheiro ou bens. Esta prática tornou-se tão comum durante o século XVII que em 1604 foi instituído um imposto sobre vendas de cargos (*paulette*). Dada a habitual necessidade do Estado absolutista-mercantilista em obter receita fiscal, a prática de venda de cargos públicos foi até incentivada pelo governo.

Um outro tipo de apropriação da *res* pública hoje considerada corrupção é a venda do direito de arrecadar impostos. Na França esta prática foi extremamente comum até a Revolução Francesa. Como observa Fernand Braudel²⁵, a ausência de uma estrutura administrativa que permitisse uma arrecadação mais eficiente, realizada por um corpo de funcionários governamentais, propiciou a proliferação desse sistema privado de coleta de impostos. No caso francês, foi até criado um monopólio, denominado *Ferme Générale*, constituído por alguns indivíduos com direito comprado de arrecadação (geralmente burgueses em ascensão). Como era de se esperar, grande parte da arrecadação foi roubada, privatizada.

Observa Perry Anderson²⁶ que no caso da Inglaterra, a venda de cargos representou uma etapa intermediária, de transição, entre a dominação patrimonialista medieval *stricto sensu* e a formação de uma burocracia profissional. A venda de cargos foi importante inclusive para a penetração dentro do Estado de elementos da burguesia mercantil e, posteriormente, manufatureira.

Entretanto, estas práticas foram sendo paulatinamente substituídas e a corrupção pública, de políticos e funcionários, passou a ser definida como crime, tanto na Europa, como nos Estados Unidos. Principalmente durante os séculos XIX e XX, a profissionalização da administração pública e o aperfeiçoamento dos controles sobre a atividade dos políticos (por meio da imprensa e do exercício do voto nas modernas democracias), gerou uma diminuição (não a eliminação) das funções patrimonialistas. As relações com a coisa pública e entre os indivíduos que administram-na tornou-se mais impessoal: o mérito e a competência profissional substituíram gradualmente a patronagem, o clientelismo e o nepotismo.

Por que isto aconteceu?

É extremamente difícil estabelecer uma explicação universal para o processo de

²⁵Ver Braudel(1983:538-9,540-2). Ver Waquet(1984) acerca da corrupção em Florença no seu auge de riqueza e poder. A emergência do capitalismo veio, em muitos lugares como Florença, acompanhada pela corrupção em larga escala. Vale dizer, o capitalismo, inicialmente, pode gerar altos níveis de corrupção, principalmente se ele aparece em sociedades centralistas, onde o desenvolvimento dos negócios depende da burocracia e do Estado. A Rússia atual parece adequar-se também ao modelo de transição ao capitalismo, acompanhada de elevado nível de corrupção.

²⁶Ver Anderson(1979:33-5); ver também Theobald(1990:29).

evolução institucional, que levou algumas nações a controlar e limitar as relações calcadas no patrimonialismo. A experiência histórica e os estudos de caso conduziram alguns analistas à percepção de denominadores comuns entre diversas experiências²⁷.

A monetização e o desenvolvimento do capitalismo comercial são normalmente considerados como fatores importantes para o desenvolvimento de uma burocracia assalariada. Weber destaca que estes elementos condicionaram o pagamento em moeda, e não mais em espécie, das remunerações em geral. No entanto, este argumento não é muito forte, dado que outros fatores também devem ser considerados; a pura e simples monetização poderia se dar dentro de uma estrutura patrimonial do Estado.

Estes fatores estão ligados (i) à necessidade de se criar governos eficientes, (ii) à ascensão do capitalismo e do liberalismo, (iii) ao fortalecimento de uma racionalidade da eficiência e de uma ética do trabalho e (iv) ao desenvolvimento da democracia²⁸.

Em muitos países europeus, desde o final do século XVIII, as burocracias foram sendo modernizadas, principalmente devido à necessidade de administração dos impérios coloniais e das companhias comerciais. Os déspotas esclarecidos Catarina, da Rússia e Frederico, da Prússia, investiram na modernização dos serviços públicos e , principalmente, do sistema educacional²⁹.

Mas os principais movimentos de modernização burocrática ocorreram a partir da segunda metade do século XIX. Um fator que contribuiu para o aumento da demanda por serviços públicos profissionalizados foi o crescimento populacional. A população europeia passa, somente entre 1800 e 1900 , de 187 milhões de habitantes para 401 milhões³⁰, exigindo em muitos países maior eficiência do sistema de arrecadação de impostos, mais policiamento e serviços públicos em maior quantidade³¹.

O desenvolvimento da indústria e dos mercados representa, no meu entender, fonte importante para a compreensão do processo de diminuição das relações patrimoniais e clientelísticas em muitos países europeus. O crescimento econômico gerou a possibilidade de ascensão social não mais somente pelo uso da máquina do Estado; a multiplicidade

²⁷Há vasta literatura a este respeito. Ver, por exemplo, Weber(1984:716-846) e Moore(1973).

²⁸Theobald(1990:33-9) possui uma classificação semelhante de fatores que contribuíram para a emergência das modernas burocracias: (i) monetização, (ii) busca de eficiência governamental, (iii) revolução burguesa, (iv) desenvolvimento da democracia de massa, (v) desenvolvimento da cultura de massa e (vi) fatores psicológicos.

Esta tipologia é aceitável, porém, como estou interessado na evolução institucional em geral (e não apenas aquela ligada à burocracia), relevo a um primeiro plano a análise do papel da democracia para o controle do comportamento dos políticos, o que Theobald(1990) não considera.

²⁹Krygier(1979:6-8).

³⁰Theobald(1990:34).

³¹O crescimento populacional é acompanhado por uma grande urbanização. A administração das estruturas urbanas complexas contribuiu para a profissionalização da administração.

de oportunidades de se extrair renda e de se participar da distribuição da mesma dentro da atividade econômica *stricto sensu* minimizou (porém não eliminou) a necessidade do uso do Estado. O comportamento caçador-de-renda dos agentes econômicos e públicos passa a ser mais canalizado para o comércio e para a indústria. Com o desenvolvimento do capitalismo, a mobilidade social não depende mais tanto das relações pessoais. A “dinâmica do capitalismo”, para usar um termo devido a Braudel, reestruturou as relações econômicas dentro do espaço da impessoalidade material do mercado³².

Outro fator importante, no meu entender, é o estabelecimento de uma ética do trabalho meritocrática e de uma racionalidade da eficiência nas sociedades onde o capitalismo floresceu com vigor³³. As relações de trabalho calcadas na eficiência e na dedicação abrem espaço para a valoração positiva do “ganho de acordo com a capacidade”. Por outro lado, as relações pessoais, dentro da atividade privada e pública, são desestimuladas e encaradas como negativas, principalmente se elas respaldam transferências de renda³⁴.

A emergência do capitalismo no ocidente está associada a uma ética do trabalho que condena o “ganho fácil” e a obtenção de renda fora das regras do jogo social. A corrupção, enquanto uma forma de se obter renda fora da lei, não é uma prática correta dentro deste ponto de vista.

A inovação institucional mais importante para a mudança da estrutura do Estado e para a separação formal mais clara entre a coisa pública e a privada foi, sem dúvida, a democracia constitucional. A democracia e o seu fortalecimento colaboram para controlar, do ponto de vista da lei, o uso da máquina estatal e o comportamento de políticos e agentes públicos em geral.

A institucionalização de um *mercado político*, onde, a despeito de suas imperfeições, os indivíduos podem escolher seus mandatários, constitui uma forma de poder jamais imaginada em sociedades centralistas e autoritárias. E, somando-se a isto, nas democracias existe uma definição constitucional dos direitos de propriedade e dos limites do Estado com relação aos mesmos. Estes direitos de propriedade abrangem também a coisa pública e o estabelecimento dos limites sob os quais aqueles que a

³²Quando abordar a corrupção em países institucionalmente subdesenvolvidos, argumentarei que a falta de oportunidades de ascensão social e a limitação do desenvolvimento do mercado, associados à atrofia das regras de controle do comportamento dos agentes públicos, constituem campo fértil para a proliferação de relações patrimonialistas e clientelísticas que infectam o Estado.

³³Ver, a este respeito, Perkin(1969: 315-6). Buchanan(1994) também destaca o papel fundamental da ética para a edificação de uma sociedade eficiente e progressista.

³⁴A literatura de ética e negócios tende também a destacar a importância de um conjunto de valores associado à racionalidade no processo de trabalho e à ética do trabalho como importantes para explicar o desempenho de empresas e governos. A corrupção (no setor privado e público) estaria ligada a estes fatores subjetivos e normativos. Ver, a este respeito, Marcus(1993;49-95).

administram podem agir. Numa sociedade patrimonialista, estas delimitações são algo fluidas e, por sua própria natureza, ambíguas.

Na democracia, os cidadãos exigem (ou pelo menos podem exigir), em geral, maior eficiência e disciplina por parte daqueles que executam as escolhas públicas. Ademais, é da essência do próprio sistema de poder inerente à democracia, a fiscalização do comportamento público por parte da oposição e da imprensa livre. Historicamente, pelo menos no Estados Unidos e no Reino Unido, a imprensa tem desempenhado uma função importante na fiscalização dos agentes públicos. No primeiro caso, ela teve um papel determinante pelo menos na revelação para o público das práticas políticas clientelísticas que dominavam a política norte-americana no início deste século³⁵.

Uma objeção pode ser levantada à minha definição de corrupção e à forma como eu a associao com a minimização das relações de dominação patrimonial e clientelísticas: não se pode falar, então, em corrupção em sociedades pré-modernas, pré-industriais e pré-democráticas?

Esta questão é extremamente complicada e envolve o próprio cerne do meu conceito legalista e ocidental de corrupção.

Poder-se-ia admitir dois pontos de vista aparentemente antitéticos aqui: (i) a corrupção é um fenômeno “natural” em sociedades pré-modernas, no sentido weberiano do termo, ou (ii) a corrupção é somente um fenômeno moderno, intrínseco às democracias constitucionais que definem formalmente a sua ilegalidade. Estas duas afirmações são complementares e não excludentes.

Deve-se encarar este fenômeno social dentro de um *constructo* teórico que se aproxima de um tipo ideal de organização social e do Estado que, enquanto tal, envolve tanto uma dimensão histórica, como uma teórica, abstrata. Eu encaro a formação do Estado regulado por regras democráticas e o estabelecimento de uma burocracia profissional como fatores fundamentais para a definição formal do público e do privado. Esta separação entre as duas *res* funda a própria república moderna, onde o poder do *Leviathan* e daqueles que exercem seu poder é limitado e controlado ao máximo. Posto isto, a corrupção é um fenômeno histórico que portanto retrocede aos períodos mais remotos da história. No entanto, a tolerância e a legitimidade associadas à corrupção diminuem sensivelmente com a evolução institucional sofrida por determinadas sociedades ocidentais, evolução esta que é congruente com a formação das modernas burocracias, com a generalização das relações econômicas de mercado e das democracias

³⁵Ver Weinberg & Weinberg(1961).

constitucionais³⁶.

Nesse sentido, assumo completamente o caráter normativo de minha definição (e visão) de corrupção. A avaliação do fenômeno historicamente e, inclusive, contemporaneamente deve, segundo meu ponto de vista, obedecer a este predicado³⁷. Isto não poderia ser diferente, já que a avaliação dos impactos sociais e econômicos da corrupção envolvem sim julgamentos de valor.

Pode-se agora definir, com precisão, o que é desenvolvimento (e subdesenvolvimento) institucional, com relação ao fenômeno da corrupção. Uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem (i) o que é público e o que é privado, (ii) os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, (iii) a liberdade de ação dos agentes públicos e que coíbam (iv) as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Estes predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e à democracia constitucional. Obviamente, a definição de subdesenvolvimento institucional é a antítese desta.

Cabe notar que as sociedades onde a dominação patrimonialista predominava, como as pré-modernas, são encaradas, portanto, como subdesenvolvidas institucionalmente. Mas isto não quer dizer que não existam sociedades contemporâneas onde não prevaleçam estas relações e que, portanto, não são subdesenvolvidas neste sentido. Pelo contrário, está aí o busílis da questão. É a partir desta tipologia que analisarei logo mais o problema da corrupção em países como o Brasil, onde ainda o patrimonialismo e o clientelismo predominam como forma de relação entre os agentes privados e entre os mesmos e os agentes públicos³⁸.

Várias sociedades passaram por evoluções institucionais que conduziram à

³⁶Na verdade, a percepção do fenômeno da corrupção e inclusive sua condenação moral antecedem e muito o período moderno.

A corrupção, associada à propina e ao nepotismo, era reconhecida como um problema no Egito antigo e em Atenas, onde aliás medidas legais foram tomadas para se controlar a propina e o suborno de funcionários públicos. Durante o período da República romana, o Senado criou um tribunal para julgar o abuso de poder associado ao desvio de tributos por parte dos governadores de províncias. Ver Theobald(1990:40-1).

Durante a Idade Média ocidental foram implementadas leis que tentavam coibir a corrupção. Por exemplo, em 1275, na Inglaterra, foi instituída uma legislação que determinava proibidade por parte dos funcionários da Coroa. Em 1346, os juízes ingleses são obrigados por lei a não aceitar presentes e propinas para influenciar julgamentos. Em 1552, uma outra lei determina a perda de função para funcionários e ministros que aceitassem propinas e presentes. No entanto, todos estes esforços não redundaram na diminuição da corrupção ao longo do tempo.

Efetivamente, somente com a formação de modernas e profissionais burocracias e com a democracia consolidada é que o controle sobre a corrupção tornou-se mais efetivo. Ver, a este respeito e sobre a história da corrupção na Inglaterra, Doig(1984).

³⁷Voltarei a esse ponto mais adiante, quando analisarei a corrupção em países institucionalmente subdesenvolvidos.

³⁸Em Theobald(1990) encontra-se uma outra divisão, entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas *lato sensu*, para o estudo diferenciado da corrupção. Não concordo com esta tipologia e acredito que ela gera uma série de problemas conceituais. Muito provavelmente uma das fontes do crescimento medíocre e do subdesenvolvimento esteja *na própria estrutura institucional* que não propicia incentivos para que os agentes se afastem de um comportamento estritamente *rentista*, que tem na corrupção uma de suas formas mais perversas. Voltarei a analisar este ponto quando discutir a economia política da corrupção.

limitação, controle e criminalização da corrupção. Mormente, este processo foi engendrado pela minimização das relações de dominação patrimonialista e das relações clientelísticas. No entanto, mesmo nestas sociedades o fenômeno é recorrente. Analisarei porque isto ocorre agora.

4. A corrupção nas sociedades desenvolvidas institucionalmente.

A compreensão mais precisa do fenômeno da corrupção em países onde as relações tradicionais de dominação e o clientelismo foram sendo minimizados ao longo do tempo exige um estudo mais detido sobre alguns aspectos que caracterizaram a evolução institucional. Deter-me-ei basicamente na análise dos Estados Unidos e do Reino Unido.

O primeiro aspecto que caracteriza a evolução institucional é o declínio do clientelismo como forma de relação básica entre os agentes privados e entre estes e o Estado. Segundo Weingrod(1968), as relações clientelísticas estão calcadas na miséria e na falta de recursos dos camponeses e pequenos agricultores. Geralmente estes indivíduos vivem sob constante dependência de proteção, diante das diversidades, por parte de determinados indivíduos. Estabelece-se uma relação entre as partes que é conhecida como patrão-cliente, onde o primeiro é o ofertante de assistência em troca de algum tipo de favor ou fidelidade³⁹.

A relação patrão-cliente tende a se espalhar por onde o Estado não se faz presente. É característica fundamental do clientelismo este tipo de informalidade contratual dentro das relações estabelecidas. Mas o principal a notar é que o clientelismo implica uma transferência de poder dentro da sociedade, onde um indivíduo ou um pequeno grupo de padrões passa a exercer o papel de Estado.

O *declínio do clientelismo* está associado a uma série de fatores. Na verdade, as causas da minimização das relações clientelísticas encontram-se nos elementos que caracterizam a evolução institucional vistos anteriormente. Os estudos empíricos e históricos têm indicado, no entanto, que alguns destes fatores são mais relevantes e outros mais específicos ganham importância. Pode-se ordená-los hierarquicamente da forma que segue: (i) emergência da democracia, (ii) aumento da prosperidade e difusão

³⁹As relações entre mafiosos e clientes obedece também a esta tipologia. Ver, a este respeito, Putnam(1993:146-7). Ademais, no sul da Itália e principalmente na Sicília, as relações clientelísticas típicas (a máfia) foram estabelecidas exatamente entre camponeses que recebiam proteção, inicialmente, contra latifundiários.

As relações dentro das "máfias" em geral caracterizam-se pelo clientelismo. As próprias condutas e códigos comportamentais são reguladas fora do Estado, isto é, pela própria "comunidade" de padrões e clientes.

das relações econômicas de mercado e (iii) urbanização⁴⁰.

O declínio do clientelismo nos Estados Unidos está associado, em grande parte, à diminuição do papel das chamadas *máquinas políticas*⁴¹. Estas máquinas representaram típicas estruturas de relação clientelísticas e acompanharam, num primeiro instante, a incorporação de um grande eleitorado, em sua grande maioria desprovido de recursos financeiros e de informação, à vida política. Os eleitores mais despreparados ficavam à mercê de alguns padrões políticos. Era comum tanto em grandes cidades como Chicago ou em pequenas localidades, a troca de favores entre padrões políticos e clientes que buscavam tratamento preferencial e pessoal ou simplesmente evitavam retaliações por parte de fiscais e de representantes do poder patronal.

A retribuição pela lealdade no voto era feita pelo pagamento em dinheiro ou através do uso da própria estrutura do governo local. As práticas de retribuição de favores envolviam desde o fornecimento de informações privilegiadas, até a desconsideração proposital da atividade de fiscalização de determinados negócios que deveria ser exercida pelo poder público⁴². A distribuição de cargos públicos, do mais simples ao mais importante, também obedecia critérios de troca de favores calcados num clientelismo típico. As máquinas também não possuíam caráter ideológico mas simplesmente clientelístico e patronal, onde o principal objetivo era privatizar o Estado (no caso, governos locais) com o intuito de transferir renda e informações privilegiadas dentro do grupo específico, obedecendo critérios pessoais de lealdade⁴³.

O declínio das máquinas políticas e portanto, deste tipo básico de clientelismo nos Estados Unidos, está associado às profundas alterações na estrutura administrativa, que implicaram uma maior centralização de programas e a burocratização dos processos decisórios, bem como ao crescente engajamento cívico da população americana. O aprofundamento da democracia e do papel da burocracia profissional, juntamente com o crescimento econômico e mobilidade social, reduziu o espaço das relações clientelísticas. O Estado, formalmente representado e organizado, substituiu o patronato

⁴⁰Ver Theobald(1990:49). Neste trabalho ele ainda inclui a diminuição do analfabetismo e a difusão da educação de massa. Ver também Theobald(1983), Guasti(1981), Eisenstadt & Lemarchand(1981) e Eisenstadt(1973).

⁴¹A descrição e a análise a seguir são retiradas de Meyerson & Banfield(1969:176-7) e Speed(1978).

⁴²Por exemplo, tolerância com a prostituição e com o não respeito à regulamentação de bebidas alcoólicas ou ao código de edificações.

⁴³Ver Scott(1969,1972) e Sait(1942:657-61).

enquanto administrador e fornecedor de bens públicos⁴⁴.

Entretanto, o patrimonialismo e a corrupção são recorrentes em países evoluídos institucionalmente, como os Estados Unidos. A formação de grupos de pressão e de caçadores-de-renda organizados é um sinal disto. Na verdade, a estrutura clientelística implícita a estas relações é, dentro das modernas democracias, institucionalizada. Porém, nem toda ação destes grupos sobre o Estado pode ser classificada de corrupta.

Existem vestígios de relações clientelísticas que se aproximam muito do nepotismo, por exemplo, no Reino Unido, onde as relações de família e pessoais são importantes dentro dos negócios e do Estado⁴⁵. É importante notar também que o pagamento de propinas e o uso de relações pessoais não constitui fenômeno incomum nos países onde a administração pública é extremamente profissionalizada e o controle sobre o comportamento dos agentes públicos, relativamente transparente.

A persistência do patrimonialismo e do *clientelismo industrial*⁴⁶ em países evoluídos institucionalmente possui, contudo, características que os afastam das sociedades pré-modernas mas que tornam problemática a definição da corrupção⁴⁷.

Em primeiro lugar, as burocracias modernas possuem elevado poder discricionário e, em muitos casos, as regras de tomada de decisão são flexíveis. É difícil distinguir-se entre um comportamento legal e ilegal, corrupto ou não, em determinadas circunstâncias onde podem existir critérios técnicos variáveis que justifiquem uma determinada decisão.

Em segundo lugar, existem características incomensuráveis implícitas à escolha de profissionais para cargos burocráticos. Não se pode medir com relativa precisão o talento empreendedor e a capacidade de liderança de um indivíduo.

Em terceiro lugar, as decisões sobre a alocação de recursos dentro, por exemplo, do orçamento público dependem de negociações e troca de favores políticos (*logrolling*). É muito difícil diferenciar o interesse privado dos políticos daquele que seria teoricamente “público”. Este ponto é importante pois a definição de corrupção, dentro de uma visão

⁴⁴Ver Gottfried(1968). Note-se que o caso americano ilustra bem como, pelo menos no início do processo, a democracia não reduz o clientelismo, podendo até generalizá-lo para além de suas fronteiras tradicionais (transladando-o do campo para a cidade). Talvez este seja o caso do Brasil e de muitos países que são subdesenvolvidos institucionalmente a despeito de serem democracias e possuam burocracias altamente profissionalizadas. Estes exemplos mostram que existem fricções na transição para um conjunto mais eficiente de instituições e regras de conduta na vida privada e pública. A democracia formal e o zelo constitucional sobre a *res pública* são condições necessárias porém não suficientes para que se minimize o papel das relações pessoais e clientelísticas no uso da máquina política.

⁴⁵Theobald(1990:53). Nesta mesma referência pode-se encontrar alguns exemplos de casos recentes de corrupção em países que se enquadram dentro dos critérios de definição de “desenvolvidos institucionalmente”. Ademais, os escândalos recentes na França, Inglaterra e Itália indicam que há relações patrimonialistas dentro da vida política destes países.

⁴⁶Este conceito aparece em Lemarchand & Legg(1972).

⁴⁷Ver Theobald(1990:74).

legalista, enfrenta este tipo de dificuldade. A rigor, toda a decisão é privada, mesmo as tomadas pelos agentes públicos.

Em quarto lugar, mesmo em países desenvolvidos institucionalmente, há a retribuição à lealdade de seguidores políticos com cargos públicos e de confiança. O problema de se definir o que é corrupção e o que não é persiste neste caso.

Entretanto, a característica básica da corrupção nestes países está no fato dela estar muito mais limitada à vida privada (corrupção em empresas) do que à vida pública, pelo menos como indicam as evidências para o Reino Unido e para os Estados Unidos⁴⁸. A resposta para isto talvez esteja no fato de que o mercado, mais desenvolvido e predominante nestes países, oferece oportunidades para a mobilidade social e para o enriquecimento. Entretanto, as peculiaridades do fenômeno da corrupção são mais perceptíveis em países institucionalmente subdesenvolvidos, onde ela tende a penetrar, com maior profundidade, grande parte da vida econômica, social e política, dentro e fora do Estado.

5. A corrupção, o clientelismo e o subdesenvolvimento institucional.

Existem muitos estudos de caso do fenômeno da corrupção em países onde as estruturas de dominação patrimonialista e o clientelismo prevalecem ainda hoje como tipos básicos de estruturação da vida privada e do Estado⁴⁹. Esta situação é comum em sociedades subdesenvolvidas economicamente, onde existem níveis relativamente baixos de urbanização, de mobilidade social, de desenvolvimento do mercado e não há instituições democráticas e imprensa livre consolidadas. Outro fator, que caracteriza o Estado nestas sociedades, é a presença de uma burocracia pouco profissional.

Entretanto, entre estes países que podem ser definidos contemporaneamente como institucionalmente subdesenvolvidos, pode-se encontrar muitos contrastes e diversos níveis de evolução institucional. Por exemplo, o Brasil dificilmente pode ser igualado ao Suriname, dada a diferença evidente do desenvolvimento, no primeiro, da democracia, do mercado, das cidades (desenvolvimento este que tende a quebrar as tradicionais relações de dominação no campo) e da burocracia profissional.

Existem dificuldades conceituais ligadas à própria definição de desenvolvimento

⁴⁸Ver Theobald(1990:74-5).

⁴⁹Ver, por exemplo, Andreski(1966), Myrdal(1968), Williams(1987) e Theobald(1990).

institucional. A principal deve-se ao fato de que a diferenciação entre os vários níveis de evolução institucional depende de muitas qualificações. Por exemplo, é difícil dizer se a Índia é mais ou menos evoluída institucionalmente do que o Brasil. As relações tradicionais de dominação são seculares na Índia; contudo, este país herdou determinadas instituições anglo-saxãs (não existentes no Brasil) que *de facto* funcionam e garantem maior fiscalização sobre a corrupção dentro da esfera pública⁵⁰.

A despeito das ambigüidades (aliás inerentes a qualquer definição que envolva dificuldades de mensuração), o subdesenvolvimento institucional pode ser encarado como uma situação onde, numa sociedade, prevalecem as relações tradicionais de dominação, como o patrimonialismo e o clientelismo, em sua forma pré-moderna. Ao contrário dos países desenvolvidos institucionalmente, nestes o patrimonialismo e o clientelismo são as formas hegemônicas de relação dentro das esferas pública e privada.

Um exemplo disso é a América Latina em geral, onde grupos (dominantes tradicionais) de caçadores-de-renda parasitários privatizam o Estado⁵¹. Estes caçadores se organizam desde as esferas mais elevadas de poder dentro e fora do Estado, até a burocracia mais elementar. Geralmente existem vários grupos que competem entre si por receitas tributárias (subsídios), verbas públicas para governos locais, obras públicas e por outras formas de apropriação e transferências de renda. Os agentes privados estabelecem relações pessoais com a burocracia, o que permite o aprofundamento das relações de fidelidade e confiança entre as partes envolvidas.

Muitos presidentes latino-americanos, ao longo deste século, estabeleceram diversas redes de poder que envolviam desde “homens de confiança”, até familiares, militares e pequenos burocratas. O objetivo destas redes era vender informações privilegiadas, levantar dinheiro de campanha e para pagamento de subornos, receber créditos de bancos oficiais a juros negativos (créditos em geral nunca pagos). Muitos relatos de imprensa e relativamente comprovados indicam que presidentes como Péron (Argentina), Jimenez (Venezuela) e Trujillo (República Dominicana) transferiram dinheiro público e de propinas para o exterior ou adquiriram uma série de negócios em seus países, com forte indicação de enriquecimento ilícito⁵². Mas, um fato fundamental é que a ação destes rentistas geralmente é sancionada por vários grupos da sociedade (de empresários a

⁵⁰Na Índia existe um procurador do povo, com poderes garantidos pela constituição, cujo objetivo é fiscalizar o orçamento público e sua execução. O procurador é indicado pelo parlamento e tem um mandato intercalado com os respectivos mandatos dos parlamentares. Ademais, uma vez indicado, é muito difícil para o parlamento destituí-lo, o que somente pode ocorrer sob fortes argumentos e com maioria de 2/3. Estas informações são devidas a Tarum Dutt.

⁵¹A análise que segue é retirada de Andreski(1966). Ver também, especialmente, todo o capítulo II desta obra.

⁵²Ver Andreski(1966:66-8).

sindicalistas), que participam de uma estrutura clientelística onde a fidelidade é retribuída financeiramente e politicamente, com a distribuição de cargos públicos.

Exemplos como estes tendem a indicar que determinados tipos de relacionamento tradicional entre os agentes públicos e privados tendem a prevalecer ainda em várias sociedades. A separação entre o público e o privado é praticamente inexistente.

Uma explicação para a corrupção nestas sociedades precisa levar em conta (i) a relação predominante entre o Estado e a sociedade e (ii) a forma que assume o patrimonialismo (e a corrupção a ele associada) em sociedades como a brasileira. Examinarei, pois, estes elementos.

Em países subdesenvolvidos economicamente, em geral, grande parcela da sociedade depende da assistência do Estado. Os programas de combate à mortalidade infantil, à subnutrição, de moradia e várias outras formas de assistência estão, na maior parte dos casos, centralizadas na esfera pública. A distribuição dos recursos sociais obedece muito mais a critérios clientelísticos e geralmente está ligada a esquemas de corrupção, associados à concessão de obras públicas, distribuição de remédios, de vales-alimentação e de verbas para organizações filantrópicas não-governamentais. Por exemplo, no caso do Brasil, as evidências apontam para a existência de uma rede de distribuição de verbas do orçamento onde estão envolvidos parlamentares (que aprovam dotações orçamentárias para organizações direta ou indiretamente ligadas a eles), burocratas e agentes privados⁵³.

Em países extremamente pobres, esta relação de dependência da população com relação ao Estado abre espaço para a proliferação de caçadores-de-renda (geralmente políticos e burocratas) que utilizam o poder de comandar verbas para desviar recursos financeiros e para a compra e venda de votos em troca de promessas de campanha ou simplesmente, de bens básicos à sobrevivência de pessoas carentes.

Entretanto, outro tipo de relação entre Estado e sociedade aparece dentro da economia. É comum observar-se em países subdesenvolvidos uma presença maior do Estado na economia, seja através de regulação excessiva da atividade econômica, ou por meio do poder discricionário na concessão de isenções, de incentivos e no estabelecimento de reservas de mercado.

⁵³O recente caso de corrupção no orçamento (1993) envolvia, dentre outras coisas, a distribuição de verbas do antigo Ministério da Ação Social para entidades ligadas a parlamentares.

O estudo de caso do “Escândalo do Orçamento” e do esquema de corrupção que levou o ex-Presidente Collor de Mello ao impedimento constitucional será feito em ensaio a parte.

Na América Latina, a forte herança do centralismo ibérico, incluindo-se aí as estruturas de dominação patrimonialista e o clientelismo⁵⁴, influenciaram a forma de ação do “estado populista-desenvolvimentista” na economia. O corporativismo e o estatismo são reforçados, pelo menos no caso do Brasil, a partir dos anos 30, quando o Estado passa a ser o principal agente econômico do desenvolvimento⁵⁵. A centralização do processo de desenvolvimento econômico no Estado provocou uma hipertrofia do mesmo e o protecionismo inerente ao “processo de substituição de importações” aumentou o espaço para ação de caçadores-de-renda, que dependiam de favores de burocratas e do governo central para sobreviverem.

Em diversos países subdesenvolvidos, a hipertrofia do Estado é verificável (assim como as patologias e disfunções que lhe são inerentes)⁵⁶. Da mesma forma, é comum burocratas - principalmente de níveis intermediários e inferiores - receberem salários baixos, o que incentiva a aceitação de propinas. As propinas geralmente estão associadas à agilização de procedimentos protocolares que, por excesso de centralização, regulação e ineficiência administrativa, não funcionam. O burocrata passa a ser uma espécie de “despachante”, remunerado indiretamente por agentes que possuem *disposição para pagar* a propina. Neste nível de corrupção, o clientelismo e as relações tradicionais não são as formas determinantes para a existência da mesma, porém não se descartam as relações corporativas que geralmente aparecem dentro das estruturas burocráticas e que legitimam a obtenção de rendas via propina, que é informalmente discriminada e encarada como legítima⁵⁷.

Não obstante, o patrimonialismo constitui, com suas derivações clientelísticas, a principal base sobre a qual a corrupção é institucionalizada nos países subdesenvolvidos. Várias experiências empíricas indicam isto⁵⁸, mas aqui deter-me-ei sobre o Brasil.

Roett (1972) argumenta que a base de poder das elites dominantes brasileiras está calcada na distribuição e alocação (ilegais) de recursos públicos de forma a construir uma série de grupos de clientes fiéis e cooptados. O uso do poder está basicamente

⁵⁴A respeito do Brasil, ver Faoro(1984), especialmente o capítulo IV. Por exemplo, o processo de distribuição de terras é um prolongamento das feitorias, onde há a predominância das estruturas dominiais sobre as estritamente administrativas. Ademais, os sistemas cartoriais e de centralização econômica, política e burocrática também foram transportados de Portugal para o Brasil.

Sobre o centralismo ibérico e na América Latina, as principais referências são Véliz(1984), Morse(1964, 1988) e Perrota(1993).

⁵⁵Outros países do sub-continentes também passaram por processos semelhantes. Ver Cardoso & Falleto(1981:52-113).

⁵⁶Ver Theobald(1990:86).

⁵⁷Mostrarei logo mais que esta legitimação da corrupção em sociedades institucionalmente subdesenvolvidas pode levar à perda de qualquer base moral e ética que justifique o cumprimento da lei e o comportamento econômico e público dentro das regras formais. Este ponto é muito importante pois, nestas sociedades, há um reforço do caráter estrutural e endêmico da corrupção, o que as diferencia, no meu entender, das sociedades institucionalmente desenvolvidas.

calcado nesta distribuição de recursos, mas também envolve a indicação de cargos públicos. A estratégia básica para manter o poder implica a cooptação de inimigos potenciais através destes procedimentos, bem como a incorporação dentro de uma clientela específica de grupos de poder emergentes. A hipertrofia do Estado é uma consequência das práticas de distribuição de cargos públicos. Por exemplo, em 1920, para 195 trabalhadores ativos, 1 era servidor público; em 1940 esta proporção cai para 120 por 1 e em 1960, em 65 trabalhadores ativos, 1 é servidor público⁵⁹.

As relações estabelecidas por agentes públicos e privados dentro do Estado são pessoais, calcadas na fidelidade e na retribuição de favores prestados. Não há uma distinção moral entre a coisa pública e a coisa privada; os diversos grupos de padrões e clientes que se ramificam dentro do Estado e competem entre si pela distribuição e privatização da máquina pública.

Mas a estruturação do clientelismo e da dominação patrimonialista no Brasil tem numa outra “instituição” sua forma mais definida: as *panelinhas*. Elas podem ser definidas como um grupo informal fechado onde predominam alguns interesses em comum⁶⁰. As panelinhas invadem todas as áreas da vida social brasileira, desde a universidade até a economia e a política. As panelinhas que envolvem as disputas por interesses econômicos e políticos são o núcleo do patrimonialismo brasileiro.

Uma panelinha econômica e política açambarca geralmente alguns burocratas, juízes, homens de negócios e políticos. As panelinhas se estruturam de forma competitiva e cada uma possui um objetivo comum, qual seja, apropriar-se dos recursos públicos e da máquina do Estado e garantir impunidade para seus membros (disso deriva o papel dos juízes e oficiais de justiça). A relação entre os agentes públicos e privados está fundamentalmente calcada nas panelinhas e as próprias condições de sobrevivência dos agentes depende da participação em alguma delas. Entretanto, as panelinhas econômicas e políticas possuem um caráter social excludente e, obviamente, envolvem grupos de indivíduos com algum poder político e econômico.

O patrimonialismo e o clientelismo brasileiros possuem uma dimensão extremamente perversa, já que a necessidade de se participar de uma panelinha é imposta como condição de sobrevivência política e econômica dos agentes. Somando-se a isso, é natural a competição entre as panelinhas, competição esta que implica a hipertrofia do

⁶⁰Ver Theobald(1990:90-1)

Estado (devido à distribuição de cargos) e o uso extremo dos recursos públicos para fins privados⁶¹.

A corrupção, desde o México⁶² até a Indonésia, assume uma legitimidade e é institucionalizada. Em grande parte isso ocorre pois, como é inerente à dominação patrimonialista, não há uma distinção entre a coisa pública e a privada. Aparentemente é natural e justa a privatização do Estado. Como também os diversos grupos clientelísticos são competitivos, é irracional a não-apropriação da máquina pública, principalmente no caso dos grupos econômicos e políticos de patrões e clientes.

Do ponto de vista ético, a corrupção, seja ela ligada à distribuição de cargos ou à distribuição de recursos públicos, é encarada como correta. Talvez seja esta característica da corrupção a mais dramática, pelo menos em países institucionalmente subdesenvolvidos. Aqui encontra-se um problema típico de racionalidade coletiva, ação individual e valores: a grande parte da sociedade se estrutura em grupos que se apropriam da *res* pública e, dado que a sobrevivência econômica e política exige o mesmo tipo de ação por parte dos outros grupos e agentes, a corrupção passa a ser naturalizada e institucionalizada.

Um outro fator, ligado à corrupção nestas sociedades, é o baixo estoque de capital social (para usar um conceito devido a R. D. Putnam)⁶³, principalmente com relação a um aspecto fundamental do mesmo, qual seja, a capacidade de mobilização coletiva dos cidadãos na reivindicação de seus direitos sobre a coisa pública e no controle do comportamento dos agentes privados e públicos.

É possível agora apontar um aspecto fundamental da relação entre o patrimonialismo, o clientelismo e a corrupção. A persistência de estruturas de dominação patrimonialista e do clientelismo legitimam formas de internalização da renda e da riqueza que estão calcadas na ausência de diferenciação entre o que é público e o que é privado. As relações patrimonialistas tem como cerne a incorporação dos recursos do estado como recursos privados, e não públicos. Esta é a ligação entre patrimonialismo e corrupção; nas sociedades desenvolvidas institucionalmente e onde predominam as relações meritocráticas e competitivas de mercado, este tipo de ação dentro e fora do

⁶¹Na Indonésia, por exemplo, embora o poder de distribuição de cargos e recursos seja, desde a subida ao poder do general Suharto, mais centralizada, a dominação patrimonialista e o clientelismo aparentemente seguem o mesmo padrão brasileiro. Ver Theobald(1990:91-2) e Hanna(1971).

⁶²Ver, sobre a corrupção no México, Theobald(1990:103).

⁶³Ver Putnam(1993). A história recente da Itália revela momentos onde a mobilização coletiva dos cidadãos foi importante para forçar um processo de mudanças políticas e sociais. No caso da corrupção e da máfia, as mobilizações do início da década de 90 podem ser colocadas como exemplos disso.

Estado é encarada como ilegal, passível de punição (é criminalizada) e, sobretudo, é vista como imoral.

A evolução institucional, do meu ponto de vista, gera um conjunto de valores e regras que limitam a ação dos políticos e burocratas e que procuram controlar exatamente o comportamento econômico *stricto sensu* dos mesmos. A separação formal (constitucional) e real entre o público e o privado, bem como a imposição eficaz de um sistema fiscalizador e punitivo são condições básicas para a delimitação entre o que é corrupção e o que não é.

As diferenças básicas entre os países desenvolvidos institucionalmente e os subdesenvolvidos, do ponto de vista da corrupção, podem ser estabelecidas com maior precisão agora.

Primeiramente, nos países desenvolvidos institucionalmente, a corrupção é um fenômeno marginal, dado que o patrimonialismo também é marginal e não há excesso de regulação do mercado⁶⁴. A corrupção em países subdesenvolvidos institucionalmente é estrutural e invade praticamente todos os espaços da vida pública e privada.

Em segundo lugar, a corrupção tende a ser institucionalizada em sociedades subdesenvolvidas institucionalmente. Passa a ser normal o pagamento de propinas e a distribuição de cargos e recursos públicos. Isto ocorre porque todos os grupos organizados da sociedade se estruturam dentro do clientelismo para garantir a sobrevivência econômica e política de seus membros.

Em terceiro lugar, nos países subdesenvolvidos institucionalmente, ao contrário dos desenvolvidos, os mecanismos de controle e punição são menos eficazes.

Em quarto lugar, a corrupção tende a ser moralmente aceitável em países subdesenvolvidos institucionalmente. Ela constitui uma forma de ascensão social que incentiva o comportamento *free rider*, não havendo em geral motivo racional para que os agentes cooperem e passem a agir dentro de regras diferentes. Sua legitimação valorativa talvez seja uma causa da persistência da corrupção em algumas sociedades⁶⁵.

A despeito das peculiaridades existentes entre os grupos básicos de sociedades (países), no que se refere ao fenômeno da corrupção, há a possibilidade de estudá-lo

⁶⁴Mostrarei, quando analisar a economia política da corrupção, que o centralismo estatal e o excesso de regulação são fatores institucionais importantes para a explicação de fenômenos como a propina. Pode-se argumentar, então, que a persistência do patrimonialismo, em algumas sociedades, não é o principal fator explicativo para a corrupção. O problema é que a predominância de relações patrimonialistas e clientelísticas é acompanhada, na maior parte dos casos, pelo centralismo e pelo estatismo (excesso de regulação). Este parece ser o caso do Peru, do México e do Brasil. A respeito do excesso de regulamentação no Peru, ver Soto(1987).

⁶⁵Esta discussão necessitaria de estudos de caso de racionalidade e comportamento social e talvez se constituísse num dos pontos mais interessantes de pesquisa social no Brasil hoje.

dentro de uma perspectiva mais geral, não fazendo nenhum tipo de diferenciação tipológica. A busca de teoria gerais da corrupção pode complementar uma abordagem sociológica, como a feita até agora.

A ciência econômica tem avançado em diversos campos tradicionalmente limitados às outras ciências sociais, tais como a ciência política e a própria sociologia. Recentemente, a corrupção tornou-se um objeto de estudo da economia política moderna, que possui importantes *insights*, proposições analíticas e empíricas a oferecer para a melhor compreensão do tema e ela propicia a formação de uma teoria geral da corrupção e de seus custos.

6. A economia política da corrupção.

Mostrarei aqui as três principais visões de corrupção dentro da moderna economia política (positiva). Elas são complementares e formam, como procurarei indicar, um arcabouço teórico útil para a análise da relação entre regras, instituições, motivações dos agentes, comportamento corrupto e conseqüências econômicas e sociais da corrupção. A primeira está ligada à teoria dos caçadores-de-renda *stricto sensu*, a segunda, à teoria econômica da propina (*bribe*) e a terceira, à relação entre desempenho econômico (eficiência e crescimento) e corrupção.

A teoria dos caçadores-de-renda foi desenvolvida basicamente por Krueger(1974) e Tullock(1967)⁶⁶. Segundo esta visão, os agentes econômicos possuem uma motivação básica, qual seja, maximizar seu bem-estar econômico. Entretanto, esta maximização dá-se dentro de um conjunto determinado de regras, de acordo com as preferências individuais e restrita a uma renda: aí está o ponto central do argumento. Os agentes procurarão obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras da conduta econômica e social. Entretanto, esta obtenção de renda pode implicar transferências dentro da sociedade, via monopólios e diversas formas de privilégios. A atividade ligada à busca desta renda é chamada de caçadora-de-renda.

Analisemos o caso onde os agentes caçam renda dentro das regras do jogo. Imagine a seguinte situação: num determinado país B há um monopólio constitucional que garante a uma firma o direito de explorar e refinar petróleo. A teoria tradicional de estruturas

⁶⁶Ver, para maiores detalhes, Silva(1994:16-8). Bhagwati(1982,1983) tem também uma definição similar de atividade caçadora de renda, DUP, *directly-unproductive profit-seeking activities* ou *unproductive profit seeking activities*.

de mercado imperfeitas argumenta que o monopolista irá ter o seu excedente (excedente do produtor) aumentado às custas de uma redução do bem-estar dos consumidores. A sociedade como um todo (inclusive os gerentes, operários e acionistas da empresa monopolista) perde uma parte do bem-estar, dado que em monopólio uma determinada quantidade do bem produzido não será negociada⁶⁷. A rigor, fora esta perda (*dead weight loss*), a transferência entre consumidores e o produtor implica uma perda líquida zero.

Segundo a teoria dos caçadores-de-renda, no entanto, há sim uma perda líquida para a sociedade. O monopolista aloca recursos produtivos para a obtenção e manutenção do seu direito de monopólio, que envolve a atividade de *lobbying*, propaganda e investimento de talentos em outras atividades improdutivas associadas à pressão política e à formação da imagem da empresa estritamente ligada ao interesse de manter o monopólio.

Outro exemplo de atividade caçadora-de-renda encontra-se na imposição de barreiras ao comércio e ao protecionismo⁶⁸. Neste caso, a teoria microeconômica tradicional considera os custos sociais em termos de perda de bem-estar devido ao peso-morto gerado pela proteção e constata que existem transferências de consumidores para produtores domésticos. Fora o peso-morto, não há perda líquida para a sociedade. Mas, como no caso do monopólio, as empresas que desfrutam de reservas de mercado empregam recursos financeiros e humanos em atividades improdutivas, principalmente *lobbying*.

A atividade caçadora-de-renda constitui um mercado competitivo, isto é, diversos agentes tentam, na medida do possível, conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos. Entretanto, somente alguns agentes ou grupos de agentes conquistarão seus privilégios; o resultado final implica um desperdício de recursos econômicos.

Este custo associado à atividade caçadora-de-renda tem uma dimensão qualitativa importante. Muitos recursos humanos de elevado talento são alocados nestas atividades improdutivas, atividades que são altamente rentáveis e, por esta razão, as transferências de renda dentro da sociedade tendem a penalizar os talentos alocados em atividades produtivas. Esta transferência de renda é acompanhada, portanto, por um considerável desperdício de recursos e de talento: há um elevado custo de oportunidade associado à atividade caçadora-de-renda.

⁶⁷Caso o mercado fosse mais competitivo (como num oligopólio), a quantidade negociada do bem em questão seria maior e, portanto, seriam maiores também os excedentes dos consumidores e dos produtores.

⁶⁸Ver Krueger(1974).

Mas a essência da atividade caçadora-de-renda está na própria existência de um sistema tributário. Estas atividades aparecem principalmente porque existe o Estado e a arrecadação tributária. Há um incentivo para que cada facção dentro da sociedade exerça pressão sobre o governo no sentido de transferir renda na sua direção, via subsídios, isenções e outros mecanismos. Neste caso, também são alocados recursos econômicos improdutivamente.

O outro custo adicional associado a atividade caçadora-de-renda refere-se às transferências de renda. Numa sociedade competitiva, os indivíduos tendem a ser remunerados de acordo com suas respectivas produtividades (salvo na presença de imperfeições de mercado). Descontado o tributo sobre a renda de um indivíduo, o mesmo pode ser realocado não necessariamente de acordo com critérios técnicos de políticas públicas, mas em função do poder relativo de determinados grupos dentro da sociedade. Do ponto de vista de justiça econômica, a distribuição da renda após a realocação *rent-seeking* poderá premiar mais o poder de influência do que o mérito e a capacidade.

Portanto, numa sociedade dividida em facções competitivas que buscam transferir renda, o resultado final do jogo social tende a ser de soma negativa: os custos da atividade caçadora-de-renda são maiores que os benefícios privados obtidos por alguns agentes ou grupos.

O incentivo para que os agentes busquem mais atividades caçadoras de renda do que atividades produtivas está no fato de que determinadas regras do jogo econômico, político e social (instituições, leis, regulamentações governamentais, valores morais/regras auto-impostas) geram um sistema de incentivos (*pay offs*) que determina a alocação dos recursos econômicos (financeiros e humanos). Caso seja mais rentável para um economista trabalhar como lobista do que como analista de projetos, ele decidirá, enquanto *homo oeconomicus*, pela primeira ocupação.

As regras do jogo formam, tecnicamente, a matriz de *pay offs* dentro da qual os indivíduos e grupos tomam suas decisões. Estas regras inclusive podem diretamente *obrigar* os agentes a exercer as atividades caçadoras de renda. O excesso de regulamentação é um exemplo disto: em muitos países em desenvolvimento, os entraves burocráticos para a abertura de negócios são tantos que os agentes vêm-se forçados a investir recursos (tempo, talento) em atividades improdutivas⁶⁹.

⁶⁹Ver, por exemplo, o caso do Peru, em Soto(1987).

A relação entre a teoria do caçador-de-renda e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predomina dentro da sociedade. A rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda dentro e fora da lei, caso não haja nenhuma consideração de restrição moral e/ou legal que imponha algum custo à ação.

O clientelismo pode ser interpretado como um arranjo dos grupos de interesse que permeiam uma determinada sociedade, grupos este compostos por caçadores-de-renda. Do ponto de vista estratégico, se os agentes públicos e privados têm que se organizar na forma de panelinhas, por exemplo, para garantir a sobrevivência econômica e política, fará-lo-ão. De outra forma, entretanto, poderão ser perdedores líquidos de renda antes mesmo de entrarem no jogo competitivo entre as diversas facções da sociedade.

É evidente que, como numa loteria, muitos recursos e talentos vão ser alocados em atividades improdutivas pelas diversas panelinhas e clientelas. Alguns ganharão, muitos perderão e a sociedade como um todo estará desperdiçando recursos econômicos. Do ponto de vista econômico, portanto, a competição corruptiva entre panelinhas (grupos organizados de caçadores-de-renda) cria custo e ineficiência.

Os agentes corruptos e corruptores podem ser modelados como agentes caçadores-de-renda. A diferença entre o agente caçador-de-renda *stricto sensu* está no fato de que os corruptos agem fora da lei. Posto isso, dentro desta visão econômica de corrupção existem três formas de controlar o fenômeno: (i) minimizar a regulamentação e buscar um desenho institucional que iniba as oportunidades de caçar renda ilegalmente, (ii) impor um sistema de crime e castigo que aumente o risco, na margem, da ação corrupta e (iii) criar um sistema de incentivos e uma cultura organizacional dentro da máquina pública que valora negativamente a corrupção (ética do mérito e da correção)⁷⁰.

A corrupção pode florescer com maior vigor, portanto, em sociedades onde predominem (i) o centralismo estatal, com excesso de regulamentação sobre a vida privada e o mercado, (ii) a impunidade e a ausência de risco com relação ao crime (além da ausência de controle sobre a máquina pública e programas de governo) e (iii) uma *baixa moral, tolerância* ou *ilegitimidade* com relação ao fenômeno. Do ponto de vista

⁷⁰O problema do controle da corrupção será abordado, com maior pausa, no próximo ensaio desta pesquisa, que envolve estudos de caso sobre corrupção no Brasil.

antropológico e cultural, este último fator, de natureza ética, pode ser determinante na explicação da corrupção em algumas sociedades⁷¹.

Em países em desenvolvimento existe muita aderência desta visão de economia política da corrupção ligada à teoria do caçador-de-renda⁷². Os programas sociais e de desenvolvimento são geridos por agentes públicos que se deparam com um excesso de demanda sobre os recursos disponíveis. É elevado o incentivo para o recebimento de propinas e para a participação, como também agente caçador-de-renda, em grupos de padrões-clientes. As conseqüências disso são nefastas, principalmente em se tratando de países pobres.

Esta visão de corrupção com o resultado de comportamento caçador-de-renda fora da lei pode ser complementada pela economia política da propina⁷³. O estudo econômico das instituições burocráticas e legais deve levar em consideração os fenômenos do suborno e da propina, principalmente devido ao fato deles estarem ligados ao conflito inerente entre o bem público e o mercado. Iniciemos o argumento imaginando um mundo econômico perfeito.

Numa situação de competição perfeita, as relações de troca entre os agentes privados é impessoal e visa maximizar a função de utilidade de cada um. Um prestador de serviço vende seus préstimos a qualquer outro agente desde que a venda seja-lhe satisfatória do ponto de vista privado; *mutatis mutandis*, o comprador de um serviço demanda-o de qualquer agente, desde que a troca conduza-o ao máximo esperado de bem-estar.

Num Estado perfeito, composto por burocratas profissionais cujo comportamento é estritamente público, as decisões também não envolvem nenhum critério pessoal. Os agentes públicos simplesmente maximizariam uma função de bem-estar social e proveriam, da forma mais eficiente possível, a sociedade de bens públicos.

⁷¹Uma leitura *funcionalista* do fenômeno da corrupção pode conduzir inclusive à tolerância com relação ao mesmo.

Pode-se argumentar, por exemplo, que a propina seja necessária e até eficiente em determinados casos. Um homem de negócios que precisa abrir uma empresa e se depara com uma enorme regulamentação pode usar a propina para “flexibilizar” o processo. Alguns economistas, como Leff(1964), acreditam que a propina, portanto, a corrupção, tenha nesse sentido uma dimensão funcional, já que tornaria os processos burocráticos mais eficientes; fora este fato, a propina seria uma forma de “complementação” para os baixos salários pagos à burocracia, principalmente no caso de países subdesenvolvidos, economicamente e institucionalmente.

Este argumento implica uma inversão sutil; a rigor, as estruturas excessivamente regulamentadas existem e são rígidas porque institucionalizam transferências de renda dentro da sociedade. A reforma destas estruturas seria sim um passo para uma situação de maior eficiência, de Pareto Superior. Ademais, as conseqüências normativas de uma visão que legitima a corrupção podem ser desastrosas, do ponto de vista ético e ideológico. Ver, a este respeito, a contundente crítica de Alatas(1990) às visões funcionalistas da corrupção.

Existem muitos ainda que tendem a ver a propina como resultado da adaptação natural de relações tradicionais (tribais, clientelísticas) ao Estado ou como forma de passar ao largo destas relações. Ver Clarke(1983) e Heidenheimer(1970). Estas visões encerram algum funcionalismo também.

⁷²Ver Jagannathan(1987:108-25).

⁷³Ver Rose-Ackerman(1978). Este trabalho é fundamental e marcante dentro da economia política da corrupção.

Um mundo onde existe corrupção e propina afasta-se desde modelo puro exatamente onde é relevante o direcionamento da análise: no estabelecimento, de uma forma ou de outra, de relações pessoais entre agentes públicos e privados. O mesmo pode ser aplicado à empresa privada, onde relações pessoais podem substituir as impessoais e gerar a chamada corrupção privada⁷⁴.

A propina pode ser definida, a despeito da generalidade, como o meio financeiro de se transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando à transferência de renda ilegal dentro da sociedade ou a simples apropriação indevida de recursos de terceiros ou a garantia de tratamento diferenciado (como na maior parte dos casos de corrupção em baixos níveis de administração).

A corrupção política, dentro desta visão, pode ser encarada da seguinte forma. Os agentes públicos em geral e os políticos em particular, agem como *homo oeconomicus*. Os políticos têm como objetivo principal a eleição, a reeleição e a obtenção de um fluxo de renda. O mercado político não é perfeito e os eleitores não possuem controle total sobre as ações de seus escolhidos. Ademais, existem muitas assimetrias informacionais e o próprio processo de negociação política (*logrolling*) gera espaço para o pagamento de serviços de representação de interesse de *lobbies*.

Supondo a existência de algum controle sobre o comportamento dos políticos, há um *trade off* entre a obtenção de propinas e a possibilidade de reeleição. Por exemplo, caso fique claro à base eleitoral de um deputado que ele mais defende o interesse de alguns grupos de pressão do que os interesses mais genéricos das bases que o elegeram, aumentará a possibilidade de que o mesmo não se reeleja, porém a propina implícita à representação dos *lobbies* pode compensar, na margem, a perda da eleição seguinte.

O controle sobre a propina dependerá, em grande parte, da restrição moral de cada político à mesma e do interesse público com relação ao comportamento político⁷⁵.

A corrupção em geral, ligada à propina, está ligada em última instância às imperfeições de mercado. Geralmente os governos são grandes compradores de bens de capital e de obras de infra-estrutura cujos preços são dificilmente estabelecidos dentro de uma lógica de mercado. As obras públicas envolvem grandes quantidades de dinheiro que são manipuladas por diversos agentes públicos e privados, que podem estabelecer muitos argumentos que justificam preços que podem implicar superfaturamento e divisão

⁷⁴Como no caso do estabelecimento de relações pessoais entre vendedores de insumos e funcionários de departamento de compras em empresas. O recebimento de presentes de Natal e de final de ano pode representar o estabelecimento de relações pessoais entre funcionários de empresas e estas relações podem se perpetuar, alterando os critérios de relação de compra e venda dentro da empresa.

⁷⁵Ver Rose-Ackerman(1978:15-50).

de propinas entre as partes envolvidas. Como há um problema de controle sobre o comportamento dos agentes públicos que tomam estas decisões econômicas e financeiras, abre-se margem para a corrupção⁷⁶.

A solução para o problema da propina está, dentro deste ponto de vista, na avaliação do sistema de *pay offs* que o conjunto de instituições gera na sociedade e que influencia a ação dos políticos, burocratas e clientes em geral, além da imposição de sistemas de punição⁷⁷.

A terceira e mais moderna intervenção da economia sobre o tema da corrupção vem do trabalho de Shleifer & Vishny(1993). A preocupação central aqui é a relação entre instituições e corrupção e a relação da mesma com o crescimento econômico. O argumento básico sustenta que a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal e , (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade.

O maior impacto da corrupção, em termos econômicos, está no seu custo para o crescimento. A propina, ao contrário dos impostos, envolve alguma distorção no emprego da máquina pública e, além disso, deve ser mantida em segredo, o que gera um custo adicional na sua obtenção (cooptação e manutenção de uma rede de funcionários a um esquema de corrupção, manipulação de informações orçamentárias etc.). O resultado da corrupção, em termos de custos, pode ser a redução do crescimento econômico (alocação de recursos em atividades improdutivas) e a deformação das políticas sociais de desenvolvimento.

Existe um outro exemplo dos custos da corrupção associado ao crescimento. Os investimentos externos em um determinado país podem ser prejudicados quando diversas agências estatais, envolvendo políticos e burocratas, exige propinas dos agentes privados para a implementação de projetos⁷⁸. As empresas e investidores podem preferir investir em países onde o nível de corrupção é menor, dado que estes “custos informais” entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos.

A penetração da economia no estudo da corrupção constitui fenômeno relativamente recente. Porém, as vantagens de se trabalhar “economicamente” o tema são indiscutíveis.

⁷⁶Tecnicamente, há aqui um problema de principal-agente. A maior parte dos casos de corrupção, tanto no setor privado, como no público, envolvem assimetrias informacionais e o problema principal-agente. Além de Rose Ackerman(1978), Klitgaard(1988) adota esta visão. Ver também, a este respeito, Shleifer & Vishny(1993).

⁷⁷Não há nenhuma novidade, de fato, nestas soluções. Mas a teoria econômica fornece pelo menos uma visão do comportamento humano que pode fornecer insumos para políticas públicas.

⁷⁸Ver Sheleifer & Vishny(1993:614-6). Este autores citam a Rússia contemporânea como exemplo deste tipo de corrupção.

Isto pois, a corrupção envolve a busca de fins fiduciários, a existência de assimetrias informacionais e o problema da racionalidade e da cooperação humanas. A economia política pode oferecer um conjunto de instrumentos para analisar evolução institucional e complementar as abordagens sociológicas sobre o tema.

O enquadramento, dentro de uma análise econômica, de conceitos como patrimonialismo e clientelismo, pode ser feito com facilidade, já que, do ponto de vista alocativo, o importante é a eficiência, e do ponto de vista normativo, a justiça distributiva. No entanto, tal análise econômica da corrupção deve ser ampliada à economia política, já que o estudo das regras e instituições sociais é importante para a definição do sistema de incentivos que influencia o processo de tomada de decisão dos agentes.

O principal *insight* aqui é a necessidade de se estudar as motivações dos agentes e tentar explicar por que eles podem, sob determinadas situações institucionais, formarem grupos de interesse com estrutura clientelística para exercer a função de catalisador de comportamentos caçadores-de-renda “fora-da-lei”, ou, portanto, corruptos⁷⁹.

7. Conclusão.

O objetivo central deste ensaio foi construir uma definição de corrupção, levando em consideração os conceitos de evolução, desenvolvimento e subdesenvolvimento institucionais. Dentro desta perspectiva estritamente conceitual do trabalho, procurei salientar que a economia política pode ser complementar às visões tradicionalmente associadas às teorias de modernização sociológicas, que de uma forma ou de outra partem de um referencial weberiano, que associa a superação das relações tradicionais à idéia de profissionalização da burocracia, racionalização dos processos sociais e hegemonia de critérios meritocráticos.

Esta é a conclusão básica, do ponto de vista metodológico: o estudo das regras, instituições e incentivos, dentro de um arcabouço de teoria da ação racional, pode complementar as análises tradicionais de corrupção (sociológicas e antropológicas) devido ao fato de tornar-se factível a explicação da formação e da rigidez ou não de algumas instituições. Estas instituições geram incentivos para o comportamento caçador-de-renda ilegal, dentro de estruturas clientelísticas. Posto isso, somente estudos de caso,

⁷⁹Ver, como exemplo de economia política moderna aplicada à corrupção, Kurrer(1993). Cabe salientar que, no próximo ensaio desta pesquisa, farei uma aplicação de economia política ao estudo da corrupção no Brasil.

onde se aplique este referencial teórico, podem fornecer insumos para análises mais detalhadas do fenômeno.

As outras conclusões básicas são as seguintes:

- (i) A corrupção é um fenômeno presente em sociedades ocidentais e orientais.
- (ii) A corrupção é um fenômeno contemporâneo, mas também presente na mais remota história de sociedades ocidentais e orientais.
- (iii) Entretanto, a minha definição de corrupção possui caráter histórico e normativo: ela pressupõe que o fenômeno em questão definiu-se, ao longo da história de algumas sociedades, como crime e como forma de relação com o Estado e com a máquina pública ineficiente, injusta e moralmente condenável.
- (iv) As sociedades (e/ou países) foram divididas por mim entre institucionalmente desenvolvidas e subdesenvolvidas. A transição de um estado para o outro é encarada como um processo de modernização das relações entre os agentes públicos e privados que implica a circunscrição e criminalização da corrupção. Não conclui nada a respeito do processo de transição em si, que pode ser contínuo e gradual ou descontínuo: somente estudos de caso podem avaliar a natureza singular de cada situação em particular.
- (v) As sociedades institucionalmente desenvolvidas, que passaram por um processo de evolução institucional, incorporaram a separação formal e legal entre a *res* pública e a *res* privada, a formação de uma burocracia profissional controlada e fiscalizada, as reformas do mercado político que levaram à democracia e ao maior controle do público sobre o uso da coisa pública, a generalização das relações impessoais de mercado e de eficiência na gestão pública e privada, a imprensa livre e a formação de um conjunto de valores que formaram uma ética do mérito.
- (vi) As sociedades subdesenvolvidas institucionalmente não conseguiram, a contento, incorporar os predicados acima descritos. A consequência disso é a perpetuação de

estruturas de dominação patrimonialistas e de relações clientelísticas, herdadas de um período pré-moderno de organização estatal e da vida privada. Note-se que alguns países que são considerados desenvolvidos economicamente podem ser relativamente subdesenvolvidos, do ponto de vista institucional, como parece ser o caso de Itália e Espanha.

- (vii) A corrupção aparece, nas sociedades subdesenvolvidas institucionalmente, como a perpetuação do patrimonialismo e do clientelismo na forma de relacionamento dos agentes públicos e privados com a *res pública*. A corrupção, nestas sociedades, é endêmica, institucionalizada e legitimada pelos agentes, que tendem a se comportar, de forma generalizada, como caçadores-de-renda fora da lei.
- (viii) Nas sociedades desenvolvidas institucionalmente há corrupção e as relações clientelísticas podem reaparecer dentro da estrutura social. Porém, ela não é institucionalizada e existe um grande controle sobre ela, legal e social (imprensa e sociedade civil).
- (ix) O centralismo estatal e o excesso de regulamentação são formas de organização institucional que geram oportunidades para o aparecimento e institucionalização da propina e de relações clientelísticas em geral.
- (x) A falta de controle social sobre a máquina pública e a inexistência (ou ineficácia) de sistemas punitivos e de controle aumentam a probabilidade de incidência do fenômeno.
- (xi) O comportamento ligado à corrupção pode ser interpretado como um caso especial de ação caçadora-de-renda. A corrupção surge porque existem uma série de regras e instituições que criam incentivos para caçar renda *ilegalmente*. As regras e instituições também abrangem os sistemas de punição e controle. Em termos de racionalidade econômica, deve-se supor que os agente corruptos fazem um cálculo da rentabilidade da corrupção, o que envolve o desconto do risco de punição. Os estudos de caso sobre corrupção devem, portanto, considerar o papel das instituições, do sistema de incentivos (propinas) e de desincentivos (prisão, multa e desemprego).

8. Referências bibliográficas.

Alatas, S. H.. *Corruption: Its nature, causes and functions*. Gower Publishing Group (Averbury). 1990.

Anderson, P.. *Lineages of the Absolutist State*. New Left Books. 1979.

Andreski, S.. *African predicament*. Atherton Press. 1968.

_____, ___. *Parasitism and subversion: the case of Latin America*. Weindenfeld & Nicolson. 1966.

Bhagwati, J.. *Directly-unproductive profit-seeking activities*. *in* "Journal of Political Economy", outubro. 1982.

_____, ___. *DUP activities and rent-seeking*. *in* "Kyklos", 36, 1983.

Banfield, E.C.. *Urban government: a reader in politics and administration*. Free Press. 1969.

Braudel, F.. *The wheels of commerce*. Routledge. 1983.

Buchanan, J.M.. *Ethics and economic progress*. University of Oklahoma Press. 1994.

Cardoso, F.H. & Falleto, E.. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Zahar. 1981

Doig, A.. *Corruption and misconduct in contemporary British politics*. Penguin. 1984.

Downs, A.. *Inside bureaucracy*. Little, Brown and Company. 1967.

Eisenstadt, S.N.. *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Sage. 1973.

_____, ___ & Lemarchand, R.. *Political clientelism, patronage and development*.

Sage. 1981.

_____, ____ & Roniger, L.. *Patrons, clients and friends*. Cambridge University Press. 1984.

Elton, G.R.. *Reform and reformation: England 1509-1558*. Edward Arnold. 1877.

Faoro, R.. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Editora Globo. 1984

Gottfried, A.. *Political machines*. *in* “International Encyclopaedia of Social Sciences”. Vol 12, 248-52. 1968.

Guasti, L.. *Clientelism in decline: a Peruvian regional study*. *in* *Patrons, clients and friends* (Eisenstadt, S. N. & Lemarchand, R. eds). Cambridge University Press. 1981.

Hanna, W.A.. *A primer of ‘korupsi’*. *in* “The American Universities Field Staff” (*Southeast Asia Series*), vol XIX, 8. 1971.

Hartz, L.. *The founding of new societies*. Harcourt. 1964.

Heidenheimer, A.J.. *Political corruption: readings in comparative analysis*. Transactions Books. 1978.

Hill, C.. *Reformation to Industrial Revolution*. Penguin. 1976.

Huntington, S.P.. *Political order in changing societies*. Yale University Press. 1968.

Jagannathan, N.V.. *Informal markets in developing countries*. Oxford University Press. 1987.

Klitgaard, R.. *Controlling corruption*. University of California Press. 1988.

Krueger, A.O.. *The political economy of rent-seeking*. *in* “American Economic Review”.,

64. 1974.

Krygier, M.. *State and bureaucracy in Europe: the growth of a concept. in Bureaucracy: the carrer of a concept* (Kamenka, E. & Krygier, M. eds.). Edward Arnold. 1979.

Kurrer, O.. *Clientelism, corruption and the allocation of resources. in "Public Choice".* 77, 1993.

Leff, N.. *Economic development through bureaucratic corruption. in "American Behavioral Scientist"*, novembro, 1964.

Lemarchand, R. & Legg, K.. *Political clientelism and development. in "Comparative Politics"*, vol 4,2. 1972.

MacMullen, R.. *Corruption and the decline of Rome*. Yale University Press. 1988.

Magnusson, L.. *Mercantilist economics*. Kluwer Academic Press. 1993.

Marcus, A.A.. *Business and society: ethics, government and the world economy*. Irwin.1993.

Meyerson M. & Banfield, E.C.. *A machine at work. in Urban government: a reader in politics and administration* (Banfield, E.C. ed.). Free Press. 1969.

Milgrom, P. & Roberts, J.. *Economics organization and management*. Prentice Hall. 1992.

Moore, B.. *Social origins of dictatorship and democracy*. Penguin. 1973.

Morse, R.M.. *The heritage of Latin America. in The founding of new societies* (Hartz, L. ed.). Harcourt. 1964.

_____, _____. *O espelho de próspero*. Companhia das Letras. 1988.

- Myrdal, G.. *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*. Penguin. 1968.
- Olson, M.. *Dictatorship, democracy and development*. *in* “American Political Science Review, setembro, 1993.
- Perkin, H.. *The origins of modern English society 1780-1880*. Routledge. 1969.
- Perrota, C.. *Early spanish mercantilism: the first analysis of underdevelopment*. *in* *Mercantilist economics* (Magnusson, L. ed.). Kluwer Academic Press. 1993.
- Putnam, R.D.. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. 1993.
- Rose-Ackerman, S.. *Corruption: a study in political economy*. Academic Press. 1978.
- Sait, E.M.. *Machine, Political*. *in* “Encyclopaedia of the Social Sciences”. Vol IX, 657-61, 1942.
- Scoot, J. C.. *Comparative political corruption*. Prentice Hall. 1972.
- _____, _____. *Corruption, machine politics and political change*. *in* “American Political Science Review, 63,4, 1969.
- Shleifer, A. & Vishny, R.W.. *Corruption*. *in* “Quarterly Journal of Economics”, agosto, 1993.
- Silva, M.F.G.. *Instituições e desempenho econômico*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, *paper*. 1994.
- Soto, H.. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Editora Globo. 1987.
- Speed, J.G.. *The purchase of votes in New York City*. *in* *Political corruption: readings*

in comparative analysis (Heidenheimer, A. J. ed.). Transaction Books. 1978.

Stone, L.. *The causes of the English revolution 1529-1642*. Routledge. 1873.

_____, _____. *Family, sex and marriage in England 1500-1800*. Penguin. 1982.

Theobald, R.. *Corruption, development and underdevelopment*. MacMillan. 1990.

Thompson, E.P.. *Customs in commom*. Penguin. 1993.

Tullock, G.. *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*. *in* “Western Economic Journal, 5. 1967.

_____, _____. *The economics of special privilege and rent seeking*. Kluwer Academic Press. 1990.

Véliz, C.. *La tradición centralista de America Latina*. Ariel. 1984.

Waquet, J.. *Corruption: ethics and power in Florence, 1600-1770*.

Weber, M.. *Economia e sociedade*. Fondo de Cultura Económica. 1984.

Weinberg, A. & Weinberg, L.. *The muckrakers*. Simon and Schuster. 1961.

Williams, R.. *Political corruption in Africa*. Gower. 1987

Obra de referência geral:

World Development Report, 1983.

ARTIGO II

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva.
Escola de Administração de Empresas de São Paulo-EAESP
Fundação Getúlio Vargas-FGV/SP

ÍNDICE

ABREVIACÕES	53
1. Introdução.	54
2. O processo orçamentário.....	56
2.1. Definição genérica.	56
2.2. A primeira etapa do PO: a proposta orçamentária.	57
2.3. A segunda etapa do PO: o envio, a tramitação no Congresso e a aprovação do orçamento.	59
2.4. A terceira etapa do PO: a execução do orçamento.	61
2.4.1. A execução das despesas.	61
2.4.2. A execução das receitas.	65
2.5. A quarta etapa do PO: o controle.	65
2.5.1. Controle interno.	66
2.5.2. Controle externo.	67
2.6. A quinta etapa do PO: a avaliação.	68
3. Bibliografia.	69
GLOSSÁRIO DE TERMOS DO ORÇAMENTO	71

ABREVIACÕES

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LO: Lei Orçamentária

OU: Orçamento da União.

PO: Processo Orçamentário.

PP: Plano Plurianual.

SOF: Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

SOU: Secretaria de Orçamento da União.

TCU: Tribunal de Contas da União.

1. Introdução.

Aaron Wildavsky, na última versão de seu já clássico *The New Politics of the Budgetary Process*¹ destaca, de forma muito feliz, a existência de duas dimensões associadas ao orçamento e a seu processo de elaboração:

*“O que nós queremos dizer quando falamos em orçamento? Num determinado sentido, o orçamento é uma previsão. Um orçamento contém palavras e números que propõem gastos (em salários, equipamentos, viagens) e programas (prevenção à guerra,..., oferta de casas populares) e os números aparecem atrelados a cada item. Presumivelmente, aqueles que fazem o orçamento pretendem que exista uma conexão direta entre o que está escrito nele e os eventos futuros. Caso se consiga obter as receitas para os fundos, se eles são gastos de acordo com as instruções e se as ações envolvidas conduzem às conseqüências desejadas, então os propósitos estabelecidos no documento serão atingidos. Os orçamentos tornam-se ligações entre recursos financeiros e comportamento humano na busca de objetivos de política (...). Dentro da definição mais geral, o orçamento está relacionado com a tradução de recursos financeiros em intenções humanas(...). Encarado de outra forma, um orçamento pode ser visto como um contrato(...). Orçar em qualquer grupo constitui um processo no qual várias pessoas expressam diferentes desejos e fazem julgamentos diferentes.”*²

O orçamento e o processo que o envolve têm, de um lado, uma faceta técnica e contábil. Na verdade, o orçamento é simplesmente a ligação entre receitas e despesas mediada por objetivos de política pública.

Entretanto, estas políticas públicas são expressão de preferências e de julgamentos normativos e, portanto, o orçamento não pode apenas ser definido a partir de suas características intrinsecamente técnicas. Por envolver desejos e concepções sobre como deve ser organizado o gasto público e a própria ordem social, o orçamento é fundamentalmente um produto do processo político.

A dimensão política do orçamento existe em função de dois fatores básicos. Em primeiro lugar, o orçamento (e seu processo de elaboração, execução e avaliação) está

¹Wildavsky (1992).

²Wildavsky (Idem:1-4)

calcado dentro do arcabouço constitucional e pós-constitucional. Em segundo lugar, aqueles que fazem o orçamento e que cuidam de sua execução são pessoas de carne e osso, que possuem também seus desejos e preferências e têm diversas concepções ideológicas acerca do mundo social e de como deve ser realizado o gasto público na obtenção de prerrogativas de natureza normativa; além disso, numa democracia representativa, estas pessoas representam mais ou menos as estruturas de interesses constituídos dentro da sociedade, ou porque foram eleitas com base nesses interesses ou porque são influenciadas por grupos de pressão que vêem no orçamento uma peça fundamental na busca de seus objetivos econômicos e sociais.

Isto é, o orçamento não é feito nem gerido por autômatos, mas sim por políticos e burocratas, cujos interesses estabelecidos, próprios ou representados, permeiam-no do início ao fim.

Existem ainda outras formas de abordar o orçamento e seu processo. O orçamento e sua forma de construção e gestão estão muito relacionados com a cultura organizacional do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. O Governo, entendido como estes três poderes é, antes de mais nada, uma organização empresarial-burocrática. Empresarial porque busca a realização, via basicamente recursos tributários, de programas que visam ofertar bens públicos; burocrática, pois utiliza uma organização hierárquica-profissional, composta por funcionários, para buscar a realização de seu fim empresarial.

Poder-se-ia, na verdade, propor uma miríade de abordagens ao problema do orçamento. Entrementes, meu objetivo nesta parte do trabalho é algo mais modesto e não comporta, pelo menos no nível no qual ele se coloca, maiores digressões.

Meu fito é fazer uma análise positiva (descritiva), da forma mais econômica e simples possível, do arcabouço institucional-legal básico sobre o qual se edifica o processo orçamentário brasileiro. As fundações legais do processo orçamentário brasileiro encontram-se na Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle do orçamento e dos balanços, e na Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Neste trabalho deter-me-ei basicamente sobre estes dois corpos legais, que formam a base técnica-formal do processo orçamentário .

Existem duas justificativas para tal adentramento. A primeira, quase didática, é a inexistência de material simples e ao mesmo tempo elucidativo sobre como está organizado nosso processo orçamentário. A segunda justificativa está no fato de ser

necessária a compreensão clara destes elementos institucionais tendo em vista a proposição *ex post* de qualquer tipo de modificação legal ou reforma constitucional.

Entretanto, uma análise crítica do processo orçamentário brasileiro demanda igualmente uma abordagem institucional *lato sensu* que considere hipóteses acerca do comportamento dos agentes públicos (políticos e burocratas) e dos agentes privados que agem sobre o Estado e que influenciam as decisões alocativas que permeiam o processo orçamentário, tanto no Executivo, como no Legislativo.

Este fato não é ignorado por mim; muito pelo contrário, acredito que uma análise de economia política seja fundamental, tanto para entender o processo em questão, como para propor reformas³. Mas, minha intenção é tentar esclarecer, antes de mais nada, o trivial. Vale dizer, uma descrição simples e objetiva do aparato legal que circunscreve o processo orçamentário é o primeiro e fundamental passo na direção de propostas e análises mais complexas e é isto que proponho aqui.

2. O processo orçamentário.

2.1. Definição genérica

O processo orçamentário (PO) envolve (i) a proposta orçamentária, (ii) a discussão e a aprovação, (iii) a execução, (iv) o controle interno externo e a (v) avaliação do orçamento.

O processo orçamentário pode também estar atrelado a uma etapa de planejamento e neste caso sua definição genérica deve incluir, como instrumento de orientação da elaboração de proposta orçamentária, um plano de médio-prazo. Neste sentido, as etapas do processo orçamentário estão atreladas a princípios de planejamento, onde o orçamento aparece como principal meio de implementação de metas previamente definidas. Um exemplo de plano que deve orientar o orçamento, retirado ao Brasil, é o Plano Plurianual

³Entendo por economia política aqui o campo de estudo da teoria econômica normativa que tem por objetivo descrever como um aparato institucional gera um sistema de *payoffs* que condiciona a ação dos agentes públicos e privados, gerando num determinado resultado global. Esta análise, dentro da moderna economia política, tem como referência teórica estes trabalhos clássicos: Ekelund & Tollison (1981) "Mercantilism as a Rent-Seeking Society (Economic Regulation in Historical Perspective)"; Buchanan, Tollison & Tullock (1980) "Toward a Theory of the Rent-Seeking Society"; North (1981) "Structure and Change in Economic History"; Rose-Ackerman (1978) "Corruption: A Study in Political Economy". Também são referências teóricas em economia política do comportamento fiscal do Legislativo e do orçamento como caso específico estes trabalhos: McCubbins & Sullivan (1987) "Congress: Structure and Policy"; Shier (1992) "A Decade of Deficits: Congressional Thought and Fiscal Action".

(PP).

Do ponto de vista técnico, este processo deve estar definido dentro dos limites constitucionais, pós-constitucionais e por regras protocolares. No caso brasileiro, por exemplo, o processo orçamentário está definido dentro da Constituição, Capítulo II - Das Finanças Públicas - Seção II - Dos Orçamentos e é norteado, no que se refere às normas de direito financeiro, pela Lei 4.320 de 17 de março de 1964.

Neste trabalho, o processo orçamentário refere-se apenas à União e, portanto, ao Orçamento da União (OU). Este orçamento envolve as despesas e as receitas da União nas suas diferentes esferas e é resultado de uma lei que deve ser proposta, discutida e aprovada; por exemplo, no Brasil esta peça é denominada por Lei Orçamentária (LO).

2.2. A primeira etapa do PO: a proposta orçamentária.

Segundo a Constituição, a proposta orçamentária deve ser iniciativa do Executivo, que também elabora o PP. Como observa o Art. 165:

“(...) Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.”

O modelo geral de elaboração da proposta envolve, dentro do Executivo, as seguintes etapas:

- (i) Cada unidade de Governo (Ministérios - incluindo a Securidade Social e as empresas estatais - Legislativo, Judiciário) elabora sua proposta de projetos e de atividades e a alocação de despesas. A princípio, estas propostas devem ser coerentes com os objetivos definidos pelo PP no que se refere a programas de investimento em capital e a programas de duração continuada e pela Constituição no que diz respeito às transferências constitucionais.
- (ii) Cada unidade deve enviar as propostas de despesas para o Planejamento que, através da coordenação da Secretaria de Orçamento da União (SOU), procura compatibilizar

todas as despesas com receitas previstas, sempre de acordo com a Lei 4.320.

(iii) No entanto, a Presidência da República recebe uma proposta de diretrizes orçamentárias ou Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para encaminhamento ao Congresso Nacional. O Executivo, a princípio, deve ter sempre a proposta de orçamento elaborada ex ante, o que servirá de guia para a LDO e para as reformulações que serão sugeridas no Congresso.

A LDO, que é enviada todo ano pelo Executivo ao Legislativo de acordo com o Art. 61 da Constituição Federal, deverá compreender somente, de acordo com o Parágrafo 1o do Art. 165 da Constituição, estes elementos:

- (i) Metas e prioridades da administração pública.
- (ii) Fixação das despesas de capital.
- (iii) Orientação para a elaboração da LO que deverá ser aprovada posteriormente.
- (iv) Alterações de política tributária.
- (v) Estabelecimento da política de gastos das agências oficiais de Governo.

O exame concreto de uma LDO indica que estas diretrizes são de fato e de direito explicitadas. Por exemplo, a LDO enviada ao Congresso em 14 de abril de 1993 pelo Executivo e acompanhada da exposição de motivos do Ministro do Planejamento, envolve todos estes elementos acima listados.

No que se refere a prazos, tanto o **PP** como a **LDO** devem respeitar o que está estabelecido nas disposições transitórias, já que não existe uma lei complementar que regulamente este tema. No que diz respeito ao primeiro, reza o Ato Das Disposições Transitórias da Constituição, em seu Art. 35, I que:

“(…) - o projeto do plano plurianual, para a vigência até o final do primeiro ano do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o

encerramento da sessão legislativa.”

A **LDO** deve, por seu turno, ser enviada até 15 de abril e tem que retornar ao Executivo até o encerramento do primeiro período legislativo em 30 de junho⁴. de acordo com as Disposições Transitórias, Art. 35, II:

“(…) - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.”

Uma vez aprovada e sancionada pelo Executivo a **LDO**, o próximo passo é a realização dos ajustes necessários no **OU** para que este possa ser encaminhado, na forma de projeto de lei, para a apreciação das duas casas legislativas.

2.3. A segunda etapa do PO: o envio, a tramitação no Congresso e a aprovação do orçamento.

A Constituição, em suas Disposições Transitórias, Art. 35, III, determina:

“(…) - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Isto é, até o dia 31 de agosto de cada ano a **LO** deve ser enviada pelo Executivo ao Congresso para que este o analise. A **LO** deve expressar todas as exigências impostas pela Constituição ao **OU**. Dentre elas faz-se mister notar a necessidade de adequar a apresentação de receitas e despesas de acordo com o estabelecido pela Lei 4.320, Do Conteúdo e da Forma, Cap. 12. Deve-se igualmente incluir no **OU** os seguintes itens, de acordo com o Art 165, 5º parágrafo:

- (i) Orçamento fiscal referente aos três poderes e entidades de administração direta e indireta.
- (ii) Orçamento de investimento das empresas estatais.

⁴Este ano (1994), por exemplo, a **LDO** não foi votada a tempo. A ausência de legislação complementar dificulta o cumprimento do cronograma constitucional. Cabe lembrar que as Disposições Transitórias não possuem caráter de lei permanente, o que cria um vácuo jurídico importante.

(iii) Orçamento da Securidade Social.

No Congresso, o projeto é apreciado pela Comissão Mista de Orçamento, composta por deputados e senadores e estruturada com sub-relatores e com um relator geral. Por exemplo, em 1989 a comissão que analisou o orçamento para 1990 tinha como relator-geral o deputado Eraldo Tinoco.

Do ponto de vista organizacional, cada sub-relator trata de arrecadar possíveis emendas ao projeto do Executivo e o relator-geral providencia a compatibilização. Nesse ínterim (e somente aí) o Executivo pode retificar o projeto de lei. Ressalte-se que, mesmo após iniciada a votação do parecer sobre a lei, o Executivo pode enviar emendas (ou retirar propostas), desde que o objeto a ser alterado não esteja em discussão em andamento ou finda. Segundo a Constituição, Art. 166, III, parágrafo 5º:

“(...) O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.”

A discussão do projeto é bicameral, como manda o Art. 166, parágrafos 1º, 2º e 3º da Constituição. O resultado da tramitação é um parecer preliminar e um definitivo, assinados pelo relator-geral. Em 1989, por exemplo, o parecer preliminar estava pronto no dia 31 de outubro e o final em 13 de dezembro.

Note-se que este parecer indica as modificações no projeto que devem ser incorporadas e resumidas dentro do mesmo a tempo para sua sanção, pelo Executivo, até o último dia do ano, como manda o Ato das Disposições Transitórias, Art. 35, parágrafo 2º III.

Mas o Presidente pode sancionar ou não o decreto aprovado pelo Legislativo sem nenhuma modificação. Na verdade, ao Executivo cabe o direito constitucional de vetar, total ou parcialmente, o projeto de lei. O Art. 66, parágrafos 1º ao 5º da Constituição garante que o Executivo tenha este poder, desde que cumpra o prazo de 15 dias úteis a partir do recebimento do projeto emendado pelo Legislativo. Em caso de veto, mesmo total, ao Legislativo caberá votar a lei em 30 dias e dever-se-á aceitar ou não o veto. Se este for aprovado, o **OU** é promulgado omitindo-se a matéria vetada e, caso contrário, se os senadores e deputados aprovarem o projeto da Comissão Mista por maioria 50%

⁵A ausência de lei complementar exige que se cumpra o determinado no Ato das Disposições Transitórias, Art. 35, parágrafo 2º, III:

“(...) - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Aparentemente existe um conflito entre a Constituição e o referido Ato no que se refere à possibilidade de rejeição. O Executivo deveria sancionar o projeto modificado pelo Congresso, sem apelo, mesmo sem concordância com o mesmo se, por exemplo, o tempo não permitisse maiores alterações.

mais 1%, o projeto volta para o Presidente e este é obrigado a promulgá-lo⁵.

De uma forma ou de outra, o **OU** *deve* estar aprovado até o final do ano para que se inicie o ano fiscal (ano seguinte) com orçamento.

Cabe salientar ainda que existem algumas tecnicidades importantes no que se refere à elaboração do projeto de lei e à colocação de emendas ao mesmo. A Constituição determina que, em seu Art. 166, parágrafo 3º, o **OU** deve obedecer às metas estabelecidas pelo plano plurianual⁶ e pela **LDO**, já que a função desta é exatamente determinar como deve ser feito o mesmo.

A Carta exige, ao longo do mesmo Artigo citado acima, a indicação das receitas, exclusão feita às dotações de pessoal, ao serviço da dívida⁷, às transferências constitucionais e a erros e omissões.

2.4. A terceira etapa do PO: a execução do orçamento.

O **OU** aprovado no ano t vigora sempre no ano $t+1$; esta execução deve se dar entre o dia 1º de janeiro e o dia 31 de dezembro do ano $t+1$. Por exemplo, o **OU** aprovado, sancionado (ou promulgado) por lei em 1995 deve ser executado no ano de 1996⁸.

A **execução** do orçamento pode ser definida como a realização dos projetos de gasto embutidos no **OU** e que é totalizada, ao final do ano, no Balanço Geral da União (**BGU**). De acordo com a Lei 4.320, Título VI, a execução é dividida entre execução da receita e execução da despesa e, por esta razão, dividirei minha exposição desta forma.

2.4.1. Execução das despesas.

O **OU** tem contas denominadas por **créditos orçamentários**, que representam a autorização de gasto em elementos de despesas dos projetos e atividades, de subprogramas, de programas, de funções. A **dotação** é a quantidade efetiva e autorizada de recursos financeiros alocados. A rigor, o crédito orçamentário é um estoque e a dotação representa um fluxo de recursos⁹.

Aos créditos orçamentários são consignadas dotações. O crédito orçamentário é a

⁵Isto consagra o princípio do orçamento-programa voltado ao planejamento.

⁷Variável obviamente determinada pela conjuntura e pela política macroeconômica.

⁸No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, como manda a Constituição, Art. 34.

⁹Não se deve confundir os dois conceitos: os créditos orçamentários são direitos constituídos em lei e a dotação é o montante de recursos efetiva e legalmente destinados a um projeto, por exemplo, num determinado instante do tempo. Ver, para maiores detalhes, Machado & Reis (1980:9) e Giacomoni (1985:403-5).

autorização de gasto que aparece na **LO** e, conseqüentemente, no **OU** aprovado e este gasto será feito em um elemento de despesa que faz parte de um projeto ou de uma atividade. A dotação é a quantidade efetiva de recursos financeiros que recebe um crédito orçamentário; a dotação é o limite de recurso financeiro autorizado.

A **execução das despesas**, em primeiro lugar, representa o registro dos créditos orçamentários *vis-à-vis* suas dotações ao longo do ano fiscal. Estes dados são anotados numa ficha de acompanhamento da execução da despesa orçamentária que deve seguir um padrão determinado pela Lei 4.320¹⁰.

A segunda etapa da execução da despesas é o **desembolso**, que determina como deve ser liberadas as quotas de gasto. De acordo com a Lei 4.320, Art. 47:

“(...) - Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de **cotas trimestrais da despesa** que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.” (grifo meu)

A programação por quotas tem a função de fluxo de caixa, compatibilizando receitas com despesas ao longo do tempo e ela pode levar em consideração, por exemplo, créditos adicionais.

A terceira etapa da execução das despesas é a **licitação**. De acordo com a Lei 4.320, Art. 70:

“(...) - A aquisição de material especial, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitando o princípio da concorrência.”

Isto é, a contratação de qualquer serviço ou compra de bens deve ser feita em concorrência pública, já que a lei determina este procedimento. A compra de material e a construção de obras, por exemplo, exige edital de licitação, assim como a contratação de mão-de-obra deve ser feita em função de concurso público¹¹.

A quarta etapa deste processo é a realização da despesa por meio de três etapas: (i) **empenho**, (ii) **liquidação** e (iii) **pagamento**.

O **empenho** é definido na Lei 4.320, Art 58:

¹⁰Ver Lei 4.320, pg.194..

¹¹Ver Decretos-Lei 2.300 de 21 de novembro de 1986, 2.348 de 24 de julho de 1987 e 2.360 de 16 de outubro de 1987.

“(…) - O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.”

O empenho direciona o enquadramento da despesa ao crédito orçamentário aprovado dentro do **OU**, o que determina a realização de despesas já estabelecidas de acordo com a lei. O empenho deve anteceder à despesa e é condição *sine qua non* para a realização da mesma, à exceção de casos especiais que devem ser especificados em lei. De acordo com a Lei 4.320, Art. 60, respectivamente:

“(…) - É vedada a realização da despesa sem prévio empenho.”

A **liquidação** é a etapa posterior ao empenho e à efetiva prestação do serviço ou compra do bem. Pode-se depreender da Lei 4.320, Art. 63 que a liquidação “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. A liquidação não se confunde com o pagamento; ao contrário, ela é, de acordo com a Lei 4.320, Art 62, etapa necessária para que este seja realizado. A liquidação exige a apresentação do contrato de venda, da nota de empenho e comprovação da realização do negócio (venda de bens e serviços). A liquidação pode ser feita em etapas, como no caso de projetos de grande porte e isto ocorre de acordo com um cronograma de obras e serviços que deve ser observado e que é previamente estabelecido na contratação do serviço¹².

O **pagamento** é definido da seguinte forma na Lei 4.320, Art.64:

“(…) - A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.”

O pagamento somente pode ser realizado se a contratação do serviço passou pelo empenho de recursos e se a liquidação foi efetivamente realizada. Este mecanismo é desenhado desta forma com o intuito de tentar proteger a coisa pública, permitindo a avaliação do serviço prestado e exigindo a efetiva entrega do mesmo para que o dinheiro seja dado ao credor. Segundo a interpretação da Lei 4.320, Art. 64 e Art. 65, pode-se afirmar que o efetivo pagamento é este que ocorre depois de percorridas as outras duas

¹²Ver Giacomoni(1985:210-1).

etapas de realização da despesa.

Dentro da execução das despesas há a possibilidade de flexibilização orçamentária. Isto é, é permitido pela Lei 4.320, Título V - Dos Créditos Adicionais, a retificação no orçamento. Para tanto, pode-se apelar para os chamados **créditos adicionais**, que são definidos, de acordo com o Art. 40 da referida lei como autorizações de despesa não computadas ou dotadas de forma julgada insuficiente no **OU**.

Os créditos adicionais são, de acordo com a Lei 4.320, Art. 41, definidos como: (i) **suplementares**, (ii) **especiais** e (iii) **extraordinários**.

Os primeiros são destinados a reforçar dotações já existentes; os do segundo tipo são destinados a despesas sem dotação orçamentária específica. Os créditos extraordinários são destinados a despesas imprevisíveis, associadas às calamidades e às guerras.

Cabe ao Executivo a abertura de créditos adicionais. Segundo a lei 4.320, Art. 42 e Art. 44, respectivamente:

“(...) - Os créditos suplementares e especiais são serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

“(...) - Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

A Constituição, em seu Art 165, parágrafo 8º e a Lei 4.320, Art 7, com amparo no Art. 43 garante a abertura de créditos suplementares e especiais, desde que precedida de justificativa e explicitados os recursos. Os recursos podem vir: (i) de **superávit financeiro** apurado no exercício anterior, (ii) de **excesso de arrecadação**, (iii) de anulação de dotações e de créditos adicionais previamente autorizados e (iv) da receita proveniente de operações de crédito autorizadas. O **superávit financeiro** é entendido como a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro (com a inclusão de créditos adicionais transferidos e as operações de créditos referidas) e o **excesso de arrecadação** é resultado da diferença positiva entre a arrecadação realizada e a prevista.

A abertura de crédito especial depende de lei própria e isto o diferencia do crédito suplementar. O crédito extraordinário é decretado pelo Executivo sem apresentação prévia de motivos ao Congresso; no entanto, este deve ser notificado imediatamente de

sua abertura.

Uma vez abertos os créditos, eles recebem o acompanhamento de execução recomendado pela Lei 4.320 para toda e qualquer despesa¹³.

2.4.2. Execução das receitas.

Segundo a Lei 4.320, Art. 35, as receitas e as despesas são definidas em dois instantes de tempo distintos. Segundo este Artigo da Constituição, define-se como pertencentes ao exercício financeiro:

“(…) - as receitas *nele* arrecadadas (…) - as despesas *nele legalmente empenhadas*” (grifo nosso).

O regime para as receitas é de caixa e para as despesas, de exercício. As receitas de caixa são aquelas provenientes de arrecadação realizada no período e as despesas são referentes a um exercício quando forem empenhadas, pouco importando se o pagamento é feito no mesmo exercício correspondente ao empenho ou no ano seguinte, com o novo exercício financeiro¹⁴.

2.5. A quarta etapa do PO: controle e avaliação.

O **PO**, principalmente no que se refere à etapa de execução, demanda a existência de **controle**. O controle deve observar o cumprimento, dentro do **PO**, das restrições de ordem legal, que no Brasil estão atreladas principalmente à Constituição e à Lei 4.320.

No Brasil há a definição de dois tipos de controle, o **interno** e o **externo**, respectivamente definidos na Lei 4.320, Capítulo II e Capítulo III. Por seu turno, a Constituição, Art.70, reza o seguinte a respeito da matéria:

“(…) - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.”

¹³Para maiores detalhes, ver Giacomoni (Idem:212-3) e Machado & Reis (Idem:87-8).

¹⁴Ver Giacomoni (Idem:215).

Mas qual é a definição precisa de **controle orçamentário** (do ponto de vista da execução orçamentária)? A Lei 4.320, Art.75 é clara quanto a este conceito.

O controle da execução orçamentária compreende (i) a fiscalização da legalidade dos atos referentes à arrecadação de receita e à execução das despesas, (ii) a fiscalização do comportamento dos agentes que lidam com a *res* pública e (iii) o cumprimento efetivo dos objetivos orçamentários, expressos nos diversos programas que compõem o **OU**¹⁵.

Esta definição de controle orçamentário é válida tanto para o controle interno, como para o externo. Para seguir a ordem de exposição da própria Lei 4.320, abordarei inicialmente o primeiro tipo de controle.

2.5.1. Controle interno.

O **controle interno** é definido na Constituição, Art. 74. Segundo tal Artigo, o controle interno é exercido pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário e os seus objetivos são: (i) fazer a avaliação do cumprimento das metas contidas no **PP**, nos programas de governo e no **OU**; (ii) garantir a legalidade da gestão dos recursos públicos; (iii) avaliar resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ponto de vista da eficiência e da eficácia; (iii) controlar os contratos estabelecidos pela União; (iv) fornecer apoio para o controle externo.

O controle interno (e o externo) deve ser feito ininterruptamente ou, como mais precisamente definido na Lei 4.320, Art 77, o controle será prévio, concomitante e subsequente.

Por exemplo, neste ponto pode-se notar a importância da definição dos estágios da despesa onde (i) a exigência de empenho é etapa necessária para o controle prévio das despesas, (ii) a liquidação, para o controle concomitante e o (iii) pagamento, com a legalização do ato de gasto da verba, para o controle *ex post*.

A responsabilidade pelo controle interno não está definida dentro da Constituição mas a Lei 4.320 estabelece o controle do cumprimento do plano de trabalho contido no **OU** é de competência do órgão incumbido da elaboração da proposta de orçamento (ou a outro indicado legalmente)¹⁶.

¹⁵A última característica está ligada à concepção de orçamento-programa e pressupõe a existência de avaliação da eficácia orçamentária, aspecto que abordaremos brevemente.

¹⁶O Executivo está estudando, dentro das atribuições constitucionais, a reestruturação do sistema de controle interno, com a criação de uma secretaria denominada Secretaria Federal de Controle, que terá a atribuição de realizar auditoria, fiscalização e avaliação dos gastos públicos.

2.5.2. Controle externo.

A Lei 4.320, Art. 81, estabelece que:

(...) - O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei do Orçamento.”

Pode-se depreender uma definição de **controle externo**, do ponto de vista do orçamento, como a observação da legalidade dos atos de despesa e da eficácia da execução orçamentária. Como é o Executivo o executor *ex definitio* do **OU**, define-se também o controle externo como a ação fiscalizadora, legal e técnica, do Legislativo sobre o Executivo. Como estabelece a Lei 4.320, Art 82, o Executivo deve, para fins de controle externo, fornecer anualmente suas contas ao Legislativo.

Entretanto, como estabelecido no 2o parágrafo do referido Artigo, estas contas serão apresentadas ao Legislativo acompanhadas de um parecer prévio do Tribunal de Contas da União (**TCU**)¹⁷. Logo, para se compreender como é exercido o controle externo, faz-se mister uma menção ao papel do **TCU**, tal qual definido na Constituição, Art.71.

Segundo a Carta, as funções do **TCU** podem ser divididas da seguinte forma¹⁸: (i) o **TCU** deve emitir parecer técnico sobre as contas do Executivo (dentro do prazo de sessenta dias após o recebimento das referidas); (ii) ele deve julgar as contas dos administradores públicos e de todos os responsáveis pela gestão do dinheiro público; (iii) o **TCU** deve realizar investigações e auditorias, sobre o gasto público e sobre o uso do dinheiro da União, por iniciativa própria, do Legislativo, de comissão técnica ou de inquérito e esta ação fiscalizadora é aplicável ao Legislativo, ao Judiciário e ao Executivo; (iv) ele deve fiscalizar o repasse constitucional ou regido por lei ordinária de recursos às outras unidades da Federação; (v) o **TCU** deve dar apoio técnico-contábil e jurídico ao Legislativo, para que este tenha algum suporte logístico em sua atividade de controle externo; (vi) o **TCU** tem poder de aplicar a lei diante de algum desvio; (v) esta instituição também pode considerar a irregularidade de algumas despesas e diante do fato, deve

¹⁷A Constituição, Art.71, define que “(...) o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (...)”.

¹⁸Somente assinalo aqui, a título de economia de pensamento, as atribuições do **TCU** que se referem diretamente ao tema orçamentário.

propor ao Congresso sua sustação.

Cabe notar que, do ponto de vista do controle das despesas orçamentárias, a Constituição, Art. 166, parágrafo 6º determina que a Comissão Mista do Orçamento no Congresso deve examinar e emitir parecer sobre o orçamento, sobre as contas apresentadas pelo Executivo e a respeito dos planos previstos na Constituição, no **PP** e na **LDO**.

Por exemplo, esta mesma comissão, com suas funções definidas no artigo acima deve, de acordo também com a Constituição, Art. 72, solicitar aos responsáveis pela execução de despesas não autorizadas, esclarecimentos no prazo de 5 dias. Caso estes esclarecimentos não sejam apresentados no prazo (ou se não forem considerados adequados), caberá à comissão solicitar ao **TCU** um “pronunciamento exclusivo” sobre a matéria, num prazo de trinta dias. O **TCU**, se julgar necessário, poderá sustar a despesa em julgamento¹⁹.

Todavia, não é somente através do Legislativo com o apoio do **TCU** que se pode exercer o controle externo. Neste ponto a Constituição, Art. 74. parágrafo 2º garante um mecanismo *de facto* democrático. Reza a Carta que:

“(...) Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

2.6. A quinta etapa do PO: a avaliação.

Diante da Lei 4.320 e da Constituição, este elemento do **PO** é, infelizmente, o menos explicitado e sua apresentação, na forma da lei, é vaga, pelo menos se comparada à feita para os outros itens que compõem o aludido processo. No entanto, controle, seja ele interno ou externo, tal qual definido na Lei 4.320 e na Constituição, carrega o conceito

¹⁹O Regimento Interno do Senado Federal, Título VI, Das Comissões, Cap. VI, Seção I, Art. 90 determina que as comissões devem: (i) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; (ii) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; (iii) apreciar programa de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (Constituição, Art. 58, parágrafo 2º); (iv) acompanhar junto ao Governo a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua execução; (v) acompanhar a fiscalização e controle dos atos do Executivo.; (vi) realizar diligência.

O Senado, através da Resolução 46 de 26 de maio de 1993 criou a Comissão de Fiscalização e controle, de caráter permanente, com o objetivo de exercer fiscalização e controle dos atos do Executivo, incluídos os da administração indireta. Também é atribuição desta comissão julgar a compatibilidade da execução orçamentária com os planos e programas governamentais e promover a interação do Senado com os órgãos do Executivo, da Câmara dos Deputados, do **TCU** e do Ministério Público, de forma a gerar-se dados para o desenvolvimento mais efetivo da fiscalização e do controle.

Ainda de acordo com a referida Resolução, as comissões parlamentares de inquérito poderão solicitar a esta Comissão de Fiscalização e Controle a cooperação para o exercício de suas funções

²⁰Como dito anteriormente, será atribuição da Secretaria Federal de Controle, dentre outras tarefas, a avaliação dos gastos públicos. No entanto, o Senado atribuiu, pela Resolução 46 de 26 de maio de 1993, à Comissão de Fiscalização e Controle a tarefa de avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de Governo no plano nacional, no regional, no setorial e no de desenvolvimento.

de avaliação e pressupõe as noções de eficiência e eficácia²⁰.

A Comissão Mista de Orçamento possui uma sub-comissão encarregada de realizar a avaliação (Sub-comissão de Acompanhamento e Avaliação), em concordância do Regulamento Interno da Comissão Mista do Orçamento (também conhecida como Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização), Art. 27, Cap. IV.

Por fim, a Lei 4.320, Art 81 e Art. 75, III, inspira a necessidade de avaliação e esta deve ser regulamentada dentro da lei, de forma a garantir base legal para o julgamento da eficiência dos programas orçamentários e da eficácia da execução dos mesmos.

3. Bibliografia.

Afonso, J.R. & Giomi, W.. *A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos - subsídios e sugestões para a sua elaboração*. “in” “Cadernos de Economia” PNPE/IPEA, 8 (1992).

Guardia, E.R. & Biasoto Jr.. *A lei complementar de finanças públicas e regulamentação do processo orçamentário brasileiro*. FUNDAP/IESP.

Giacomoni, J. *Orçamento público*. Atlas. 1985.

Longo, C.A.. *A disputa pela receita tributária no Brasil*. Monografia IPE/USP. 1984.

_____, _____. *Por um orçamento confiável*. Ed. CEJUP. 1990.

_____, _____. *O processo orçamentário no Brasil*. “in” “Revista de Economia Política”, 11 (1991).

Machado, Jr. J.T. & Reis, H.C.. *A lei 4.320 comentada*. IBAM. 1980.

Martins, I.G.. *A constituição aplicada*. Ed. CEJUP. 1989.

Piscitelli, R.B.. *O processo de elaboração orçamentária no Brasil: algumas de suas peculiaridades*. “in” “Revista de Economia Política”, 8 (1988).

Santos, A.Q. *Democratização do orçamento público federal: comentários e sugestões*. Seminário internacional sobre Avaliação do Setor Público, Brasília, outubro 1993.

Serra, J.. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. Atual Editora. 1994.

Wildavsky, A.. *The new politics of the budgetary process*. Scott, Foresman and Company. 1988.

Textos de referência geral:

“Budgeting for America: the politics and process of federal spending”. Congressional Quarterly, 1992.

“Constituição da República Federativa do Brasil de 4 de outubro de 1988. Atlas, 1993.

“Lei 4.320 de 17 de março de 1964”. Atlas, 1993.

“Lei de Diretrizes Orçamentárias” (1992,1993).

“Lei Orçamentária” (1992,1993).

“Nota técnica à comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização”. Senado Federal - Secretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos. Brasília, setembro 1993.

“Parecer preliminar”. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - relator geral: Dep. Marcelo Barbieri. 1993.

“Plano Plurianual de Investimentos” (1993,1994).

“Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito (CPI Orçamento). 1994.

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS ORÇAMENTÁRIOS

atividade: meio de atingir os fins de um programa que envolve operações permanentes.

avaliação: comparação, em termos de eficiência e eficácia, entre o previsto no orçamento e o efetivamente realizado em termos de planejamento.

classificação econômica das despesas: classificação das despesas entre despesas correntes e despesas de capital.

classificação por elementos das despesas: classificação das despesas de acordo com o objetivo direto de gasto.

classificação funcional-programática da despesa: classificação da despesa em funções, subfunções, programas, subprogramas, projetos e atividades.

classificação institucional da despesa: classificação da despesa de acordo com as unidades administrativas responsáveis pela mesma.

controle interno: controle sobre a execução orçamentária feita por cada unidade internamente.

controle externo: controle do Legislativo sobre o Executivo no que se refere à execução orçamentária, feito com apoio do TCU e por iniciativa de qualquer cidadão.

cotas trimestrais da despesa: liberação de despesa que cada unidade fica autorizada a fazer.

créditos adicionais: autorização de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento.

créditos especiais: referem-se às despesas sem dotação orçamentária específica

créditos extraordinários: os extraordinários referem-se às despesas urgentes e imprevistas.

créditos orçamentários: representam autorização de gasto.

créditos suplementares: subtipo de crédito adicional destinado à suplementação de dotação orçamentária.

despesa: gasto realizado em programas orçamentários ou análogos.

despesa de capital: despesas realizadas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

despesa corrente: despesas realizadas com custeio e transferências correntes.

dotação: representa a quantidade efetivamente autorizada de recursos financeiros alocados para uma despesa.

eficácia: medida de proximidade entre o previsto e o efetivamente realizado na execução do orçamento.

elementos: desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para a consecução de seus fins.

empenho: (da despesa): ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

excesso de arrecadação: diferença positiva entre a arrecadação realizada e a prevista.

execução (do orçamento): realização dos projetos de gasto incluídos no orçamento aprovado no ano anterior.

execução da despesa: representa o registro dos créditos orçamentários *vis-à-vis* suas dotações ao longo do ano fiscal, o desembolso, a licitação e a despesa.

exercício financeiro: realização de despesas *vis-à-vis* as receitas; pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadas e as despesas nele legalmente empenhadas. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil (o ano fiscal é congruente com o ano civil).

liquidação (da despesa): verificação do direito adquirido pelo credor .

metas: resultado que se procura obter com cada programa

pagamento (ou ordem de pagamento da despesa): despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga

processo orçamentário: processo que envolve a elaboração, a discussão, a aprovação, a execução, o controle interno e o externo e a avaliação do orçamento.

projeto: meio para se atingir os objetivos de um programa com ação limitada temporalmente..

receita: meio de financiamento de gastos.

receita de capital: receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender a despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

receita corrente: receitas provenientes de arrecadação tributária, de contribuições e provenientes de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

superávit financeiro: diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro.

tributo: receita derivada, instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e as contribuições em termos da Constituição e das leis vigentes em matéria financeira.

unidade orçamentária: agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.

ARTIGO III

A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO E O ORÇAMENTO

Prof. Dr. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva.
Escola de Administração de Empresas de São Paulo-EAESP
Fundação Getúlio Vargas-FGV/SP

ÍNDICE

I. Introdução.....	77
II. Conceitos e definições.....	77
II.1. Orçamento público.....	77
II.2. Processo orçamentário.....	78
II.3. Conflito alocativo.....	79
II.4. Eficácia orçamentária.....	79
II.5. Organicidade orçamentária.....	79
II.6. Transparência orçamentária.....	79
II.7 Ordem orçamentária.....	80
III. Aspectos políticos do processo orçamentário.....	80
III.1. A economia política do processo orçamentário.....	81
III.2. O processo orçamentário como uma questão de economia política.....	82
III.3. Os tipos de interesses.....	84
III.4. A evolução do processo orçamentário e a peculiaridade histórica do caso brasileiro.....	87
III.5. Conclusão.....	89
VI. O processo orçamentário na Constituição de 1988 e a corrupção.....	90
V. Conclusão.....	97
VI. Bibliografia.....	98

I. Introdução

O objetivo deste trabalho é fazer um diagnóstico preliminar acerca das causas da atual desordem orçamentária no Brasil e da corrupção no orçamento.

Partir-se-á de uma abordagem de economia política, que encara o processo orçamentário como um *locus* de negociação política em torno de programas de gasto do recurso público. Este ponto de vista é essencial, sustentarei, pois o orçamento reflete os conflitos alocativos gerados pela interação entre diversos grupos de interesse representados dentro e fora do Governo (Executivo e Legislativo).

Inicialmente serão feitas algumas definições de conceitos básicos que permeiam este estudo. Em seguida, propõe-se a adoção de uma visão de economia política para análise do processo orçamentário. Finalmente, será abordado o processo orçamentário instituído pela Constituição de 1988, dando-se especial atenção às características técnicas e políticas do mesmo.

Minha conclusão, se não definitiva e cabal, pelo menos alerta para dois problemas básicos do atual processo orçamentário que impedem a obtenção de uma ordem orçamentária: (i) falta de transparência e de controle, de fato e de direito, do orçamento e (ii) a corrupção clientelística e a atuação de caçadores-de-renda no processo orçamentário.

II. Conceitos e definições.

Ao longo deste trabalho usarei alguns conceitos e definições que em geral não aparecem na literatura sobre o tema. Portanto, antes do prosseguimento desta análise é preciso realizar um breve, mas importante esforço de organização léxica.

Tendo em vista o acima colocado, definiremos (i) o orçamento público, (ii) o processo orçamentário, (iii) o conflito alocativo, (iv) a eficácia orçamentária, (v) a organicidade orçamentária, (vi) a transparência orçamentária e (vii) a ordem orçamentária.

II.1. Orçamento público.

O orçamento é um conjunto de partidas dobradas que relacionam gastos com receitas. O orçamento público é uma peça contábil desta natureza que pondera receita

tributária e programas de gasto público. O Orçamento Geral da União (como é definido o orçamento federal no Brasil) tem esta característica, como qualquer peça orçamentária.

Em termos de economia política, o orçamento público sedimenta, na sua alocação de gastos, conflitos pela divisão dos recursos públicos. Esta dimensão sempre estará sendo levada em consideração ao longo deste esforço analítico.

II.2. Processo orçamentário.

O processo orçamentário engloba todas as etapas de elaboração técnica e de negociação política em torno do orçamento público e de seus programas de gastos. Este processo pressupõe, em termos de economia política, dois tipos de conflito básicos: um é o (i) conflito qualitativo e o outro, o (ii) quantitativo. O primeiro diz respeito à criação, manutenção ou extinção de programas de gasto público, programas estes que são utilizados nos processos de resolução de conflito e negociação (*logrolling*) dentro do orçamento (Rosen: 1992,129). O segundo refere-se à alocação, entre programas de gasto já determinados, de recursos orçamentários escassos.

Cabe salientar, portanto, que o processo orçamentário é encarado como parte do processo político. Note-se também que o processo orçamentário envolve etapas de elaboração do orçamento que devem ter concatenação técnica. Vale dizer, o processo orçamentário envolve uma lógica de começo, meio e fim, Donde se parte de um plano de Governo, passa-se por uma proposta de orçamento que pode ou não ser alterada pelo Legislativo e chega-se a uma peça orçamentária final aprovada.

No Brasil, o processo orçamentário envolve, depois da Constituição de 1988, o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O Plano Plurianual de Investimentos é um programa de planejamento de Governo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma etapa prévia de discussão sobre a Lei Orçamentária e que também visa consolidar os objetivos do Plano Plurianual no Orçamento da União. A Lei Orçamentária Anual, etapa final do processo orçamentário, regulamenta o orçamento público depois de encerradas todas as negociações.

Todas estas fases envolvem barganha em torno de interesses e não podem ser entendidas no sentido estritamente técnico. Vale dizer, suas virtudes e vícios deverão aqui ser analisadas tendo-se em vista a natureza política do processo orçamentário.

II.3. Conflito alocativo.

O conflito alocativo engloba o conflito qualitativo e o conflito quantitativo acima mencionados. Ele é a expressão das disputas em torno de metas de gastos do recurso público e traduz embates de interesses diversos que permeiam o processo orçamentário. O conflito alocativo não se confunde com a noção de conflito distributivo usada em geral pelos economistas: o primeiro é expressão do segundo dentro do processo orçamentário. Isto é, o conflito alocativo se restringe às disputas (entre grupos dos mais diversos tipos) em torno do uso do recurso público via orçamento.

II.4. Eficácia orçamentária.

A eficácia, do ponto de vista da análise do processo orçamentário, não é sinônimo de eficiência econômica. Ela somente expressa a relação de correspondência unívoca entre previsões de gastos e a real execução dos mesmos. O orçamento será eficaz se realmente implicar, no final de seu exercício, a realização das metas de planejamento negociadas dentro do processo político.

II.5. Organicidade orçamentária.

A organicidade orçamentária pressupõe que o orçamento seja uma peça coerente de alocação de recursos públicos ao longo dos diversos gastos previstos. Isto é, para o orçamento ter este predicado, não podem ocorrer incoerências (desvios das metas de planejamento) ou sobreposições entre os gastos.

II.6. Transparência orçamentária.

A transparência orçamentária pressupõe que o orçamento seja inteligível - inteligível para qualquer cidadão com o mínimo de formação técnica na área contábil. A transparência também envolve um elemento normativo, qual seja: deve-se esperar que a própria negociação em torno do processo orçamentário, na medida do possível, seja acessível ao público.

II.7. Ordem orçamentária.

A ordem orçamentária é um conceito normativo que envolve cinco predicados básicos: (i) o processo orçamentário deve ser o mais transparente possível; (ii) o processo orçamentário deve ser tecnicamente factível; (iii) o orçamento final deve ser orgânico (coerente do ponto de vista interno); (iv) o orçamento deve ser transparente e inteligível e, finalmente, (v) o orçamento deve ser eficaz.

Cabe salientar que a ordem orçamentária não se confunde com ordem fiscal. Para todos os efeitos, encaro ordem fiscal como um conceito que se define a partir do momento em que existe consistência intertemporal entre gastos e receitas do Governo.

A ordem orçamentária é desejável, do ponto de vista normativo, pois torna o controle social sobre o processo orçamentário mais efetivo. A existência da ordem orçamentária pode ser também uma condição necessária, porém não suficiente, para que se estabeleça uma ordem fiscal efetiva de longo-prazo.

III. Aspectos políticos do processo orçamentário.

Como explicitarei anteriormente, na introdução deste trabalho, o objetivo deste item é definir a visão política do processo orçamentário por mim adotada. Isto é importante pois a elaboração, a aprovação e a execução orçamentárias refletem conflitos de diversos tipos, que são naturais dentro de uma democracia representativa e sem um modelo de análise não podemos entender as subtilezas deste processo.

Os conflitos políticos refletem-se numa disputa alocativa dentro do processo orçamentário e, dependendo da estrutura política e institucional de um país, eles podem resultar (i) numa desordem orçamentária, (ii) numa desordem fiscal e, por fim, (iii) em problemas sérios de gestão macroeconômica e de estabilização. Por esta razão, faz-se mister não somente a definição de uma visão geral da política do processo orçamentário, bem como uma breve análise do ambiente institucional geograficamente determinado. Neste sentido, ampliei a apresentação da visão do processo político para o caso brasileiro, levando em consideração alguns aspectos institucionais e históricos.

III.1. A economia política do processo orçamentário.

Economistas das mais diversas tendências têm analisado o problema do orçamento público do ponto de vista estritamente macroeconômico. Por exemplo, não existe uma preocupação maior em se entender como e porque governos podem incorrer em persistentes déficits fiscais; parte-se apenas do pressuposto de que os gastos são maiores do que as receitas e este fato gera problemas de política econômica. Por outro lado, os administradores públicos tendem a ver o orçamento público como uma peça estritamente técnica, onde os princípios do orçamento privado devem ser aplicados; estes simplesmente espantam-se ao perceber que, em alguns países, os déficits persistentes e a desordem do próprio processo orçamentário estão longe de serem fatos excepcionais. Os contadores, por seu turno, encaram o orçamento apenas como um problema de partidas dobradas, de ajuste contábil; a desordem orçamentária e fiscal apenas se apresenta como incompetência do governo e dos seus funcionários.

Na verdade, creio que o processo orçamentário deve ser encarado metodologicamente com (i) realismo e com (ii) pragmatismo. A visão deve ser mais realista pois é preciso incorporar uma característica fundamental do ato de governar, qual seja, o processo político que lhe é subjacente: isto evita uma análise estritamente técnica e ingênua, que não capta características substantivas para o esclarecimento dos problemas associados ao processo orçamentário.

A visão deve ser pragmática, no sentido de incorporar vários elementos de conflito político, destacados por diversas teorias do processo político. Isto é, faz-se necessária a incorporação, numa visão política do processo orçamentário, dos conflitos de classe, dos conflitos intraclasse, dos conflitos de interesse entre grupos de pressão, dos conflitos entre estados e municípios e entre estes e a união, dos conflitos intergeracionais, dos conflitos entre setor privado e público e assim por diante. Teorias de Governo distintas entre si salientaram mais um ou outro tipo de conflito; como este é um estudo de economia aplicada, admitirei pragmaticamente a possibilidade de tipos diversos de conflito político que podem redundar em conflitos distributivos e alocativos dentro do orçamento do Governo.

Não obstante tal pragmatismo, apresentarei agora a visão básica da política do processo orçamentário que é, num certo sentido, o denominador comum entre as várias concepções de conflito político que podem ser utilizadas para entender com maior profundidade o problema em questão.

III.2. O processo orçamentário como uma questão de economia política.

Os economistas modernos em geral não conferem muita atenção aos problemas de relacionamento entre o setor privado e o setor público, a não ser quando discutem, por exemplo, tributação, imposto inflacionário, etc. O Governo (ou o Estado) aparece como um entidade externa e distinta com relação à Sociedade Civil e ao setor privado: seus aspectos internos e seus condicionantes institucionais (como a Constituição) são incorporados na cláusula *coeteris paribus*.

Os economista de linhagem neoclássica geralmente supõem que o Governo é uma entidade *in abstracto* que busca maximizar a função de bem-estar social. Quando o governo «falha», como por exemplo com uma má administração da política fiscal, a «culpa» está na sua ineficiência congênita.

Por outro lado, os keynesianos e marxistas em geral admitem uma assimetria comportamental entre o agente público e o agente privado que, no mínimo, não é corroborada pela experiência. O agente privado é um caçador de lucro e de renda, enquanto que o agente público (político/burocrata) não possui interesse nenhum a não ser o bem comum.

Por outro lado, ambos os grupos de concepções apresentados não levam em consideração o «mercado político», isto é, o papel relevante da classe política nas decisões públicas.

Os economistas clássicos e a antiga economia política deram atenção aos problemas de Governo e institucionais em geral, bem como à relação recíproca entre a coisa (res) pública e a coisa (res) privada. Esta tradição analítica foi suprimida, pelo menos parcialmente, pelos neoclássicos e a análise do Governo foi limitada a alguns preconceitos tanto pelos keynesianos, como pelos marxistas. A partir dos anos sessenta, no entanto, a tradição clássica começa a ser resgatada por economistas liberais influenciados pelo institucionalismo de Chicago como James Buchanan e Gordon Tullock. Eles tentaram construir uma teoria econômica da política - ou do processo político - ampliando a hipótese de comportamento econômico racional aos políticos e aos burocratas. Neste sentido, opuseram-se à tradição neoclássica por acreditarem ser importante o estudo do Governo para entender suas disfunções que, segundo eles, estão relacionadas com algumas situações econômicas (como déficits fiscais persistentes e desordem orçamentária).

A intuição básica desta visão que ficou conhecida como teoria da escolha pública (*public choice*) pode ser resumida como segue. Os agentes públicos (políticos e burocratas) devem ser modelados como agentes econômicos ordinários, isto é, maximizadores de utilidade. Assim sendo, nem sempre a escolha dos agentes públicos se identifica com o que seria uma escolha pública ideal que levaria à maximização do bem-estar da sociedade e dos indivíduos que a compõem. Além disso, como ocorre no setor privado, se o agente público percebe que existe a possibilidade de caçar renda, isto é, de receber uma renda maior do que sua produtividade, ele assim o fará.

A teoria dos «caçadores de renda» (*rent-seeking*) complementa a teoria da escolha pública pura também por admitir que agentes privados podem se aproveitar oportunisticamente do Governo - e do seu orçamento - para comandar rendas de outros setores da sociedade (como no caso de grupos de pressão que agem buscando anistia fiscal ou creditícia, somente para citar um exemplo).

Portanto, a teoria da escolha pública também é uma crítica aos keynesianos e aos marxistas que, num certo sentido, amenizaram o papel dos agentes do governo no conflito distributivo que permeia qualquer sociedade, democrática ou não.

Do ponto de vista da análise do processo orçamentário e de seus aspectos políticos, a teoria da escolha pública revela uma intuição fundamental, com a qual concordamos: quem elabora o orçamento, que é a peça mais importante para a execução e administração das políticas do gasto público, são indivíduos interessados, que agem de acordo com seus objetivos privados, individuais (legítimos) e que, num certo sentido, representam simultaneamente segmentos dos mais diversos da sociedade e seus próprios interesses.

Meu ponto de vista, se não é absolutamente congruente com o acima exposto é, no mínimo, muito próximo ao mesmo. Para estudar o processo orçamentário e seus problemas é necessária uma teoria política que incorpore a existência de conflitos que se refletem na própria elaboração do orçamento e que se estendem à sua execução. Estes conflitos vêm de dentro do Governo (interesse político) e de fora do mesmo (grupos de pressão), mas o papel dos políticos e dos burocratas - e dos políticos e burocratas que participam mais diretamente do processo orçamentário - é analiticamente mais importante do que a ação dos grupos de pressão e de grupos do setor privado, dado que são estes burocratas e políticos que conduzem, na prática do dia-a-dia do Legislativo e do Executivo, o processo orçamentário real.

Há uma outra característica do processo político em geral e do processo orçamentário em particular que deve ser explicitada. Os interesses que são representados dentro do Governo e que se refletem na alocação dos recursos orçamentários geram conflito político pois existe uma restrição orçamentária intertemporal do Governo. Isto é, seja num determinado instante do tempo ou ao longo de um período contínuo, o Governo se defronta com recursos orçamentários escassos, recursos estes que são disputados por diversos grupos politicamente representados dentro do Executivo e do Legislativo. Portanto, a natureza do processo orçamentário é intrinsecamente conflitiva. Neste sentido, é preciso analisar os diversos tipos de interesses que permeiam o processo orçamentário, bem como os possíveis resultados (do ponto de vista da ordem orçamentária e fiscal) dos conflitos entre os mesmos.

III.3. Os tipos de interesses.

Pode-se listar alguns tipos básicos de interesses que, de uma forma ou de outra, exercem ou tendem a exercer pressão dentro do processo orçamentário:

- (i) Os eleitores de um dado país podem individualmente influenciar políticos através do próprio processo eleitoral, votando de acordo com o programa básico de gastos e com a alocação dos mesmos proposta por deputados e candidatos à presidência. No entanto, na maior parte dos casos, os indivíduos se agrupam em torno de ideologias e interesses comuns e tentam, através de organizações não-governamentais e de partidos, influenciar na alocação da verba pública por meio da escolha e de apoio (financeiro inclusive) a candidatos. Por exemplo, para os EUA estimou-se que em 1987-88 os candidatos a deputado e a senador receberam contribuições legais em torno de US\$ 477bi para suas campanhas (Rosen: 1992,142). Obviamente, estas contribuições estão associadas a promessas de campanha, a maior parte das quais passam por decisões sobre o gasto público e a sua alocação.

- (ii) Sindicatos e representações empresariais podem também influenciar a alocação do recurso público entre, por exemplo, fundos para seguro desemprego e subsídios para a indústria.

(iii) Interesses regionais são fonte de grandes conflitos alocativos dentro de qualquer arranjo institucional federal, seja ele distrital ou federativo. No caso federativo, podem aparecer conflitos alocativos entre estados mais e menos industrializados (como no caso de subsídio à agricultura *versus* subsídio à indústria). Um exemplo de conflito federativo é a disputa por subsídios entre estados de diversas regiões com características peculiares comuns.

(iv) Interesses de gerações diferentes é fonte de conflito, principalmente quando se pensa em sistemas de previdência social pública.

(v) Pode haver interações colusivas ou explícitas entre diversos grupos de interesse dentro do Executivo e do Legislativo e, inclusive, podem ocorrer conflitos entre coalisões de grupos sociais. Um exemplo deste tipo de visão é o «triângulo de aço» (*iron triangle*) (Rosen: 1992,144). A idéia é muito simples e aparentemente bem aplicável ao caso brasileiro: os membros do Congresso que autorizam uma determinada destinação de verba no orçamento, dentro de um determinado programa, tendem a fazer uma coalizão com os burocratas do Executivo que administram o programa e com os fornecedores de insumos e de bens em geral do setor privado que se fazem representar via grupos de pressão nos dois poderes em questão.

Dentro da minha visão básica de escolha pública, esta teoria de *lobby* é a mais realista, tanto no caso dos EUA (onde foi desenvolvida) como no brasileiro. No primeiro país o exemplo melhor desta teoria talvez seja a relação entre a indústria bélica e o orçamento durante a Guerra Fria; no caso do Brasil, a relação entre empreiteiras, políticos e burocratas é uma representação cabal deste ponto de vista.

Por outro lado, podem ocorrer conflitos entre coalizões opostas, que disputam a alocação do recurso público dentro do orçamento. Neste caso, lobistas, políticos e burocratas entram em conflito recíproco dentro da disputa alocativa.

(vi) Por fim, no caso específico do Brasil existe um outro tipo de coalizão de interesses que age sobre o processo orçamentário e que é fonte de conflito alocativo. De acordo com Theobald (1990:89-91), algumas sociedades de terceiro mundo e em especial o Brasil, desenvolveram um padrão de relacionamento com o recurso público calcado no clientelismo. A idéia básica é que, desde a independência do Brasil até hoje, alguns

pequenos grupos dominantes se apoderam do poder político e do poder discricionário sobre a alocação das verbas públicas (mesmo considerando os períodos de democracia representativa no país). A base do poder destes grupos está na sua habilidade de manipular as verbas orçamentárias no sentido de criar uma série de grupos clientelistas que gravitam na esfera do Governo e que passam a depender das concessões orçamentárias para reproduzir, a nível regional e até municipal, esta estrutura de poder clientelística e paternalista.

Os recursos públicos e a alocação dos mesmos dentro do orçamento são utilizados para manter a estrutura de apoio político e para cooptar novos grupos ascendentes (como o caso de sindicatos). O fato é que podem ocorrer conflitos entre estes pequenos grupos que sitiam a coisa pública e estes conflitos podem ser (e serão, como veremos) fonte não somente de desordem orçamentária, fiscal e de opacidade e não-transparência, mas de corrupção dentro do processo orçamentário.

Segundo Theobald (1990:90), estudos empíricos-antropológicos indicam que o conflito pode ser mais bem entendido com a noção de «panelinha» (*little saucapan*). A panelinha é uma forma de organização social que penetra todos os níveis da sociedade brasileira e em, especial, a vida econômica e a relação entre o público e o privado. Do ponto de vista econômico, a panelinha é composta por advogados, empresários, alguns funcionários públicos e políticos, não havendo necessariamente encontros formais entre seus membros e nenhum pacto explícito de mútua cooperação. A união do grupo depende mais da defesa dos interesses comuns dos participantes, que acabam travando uma relação cooperativa ao longo do tempo. Como existem outras panelinhas, é aconselhável pertencer a alguma para garantir a sobrevivência política e econômica.

O conflito alocativo dentro do processo orçamentário brasileiro não pode ser discutido na prática, como veremos mais à frente, sem levar em consideração este aspecto institucional e cultural básico. Não podemos simplesmente aplicar teorias ou visões desenvolvidas dentro de hipóteses que talvez não sejam tão relevantes e válidas para o caso brasileiro. O clientelismo e as panelinhas podem ser a nossa versão do triângulo de aço, mas é bom que se leve em consideração algumas diferenças básicas que distinguem a relação do público com o privado entre, por exemplo, os EUA (país com tradição constitucionalista-contratacionista anglo-saxã) e o Brasil (país com tradição luso-ibérica, patrimonialista e clientelística). Faz-se necessária agora uma

brevíssima análise histórica dos orçamentos do Reino Unido, dos EUA e Brasil com o intuito de ampliar o realismo de nossa visão sobre processo orçamentário brasileiro.

III.4. A evolução do processo orçamentário e a peculiaridade histórica do caso brasileiro.

O surgimento dos orçamentos públicos¹ está intimamente ligado à separação histórica entre o dinheiro do soberano e o dinheiro do povo. Segundo Theobald (1990:26), a distinção entre o dinheiro do Soberano e do Povo consolida-se, na Inglaterra e no reino Unido como um todo, na era vitoriana. No entanto, os princípios básicos desta separação aparecem desde a Carta Magna (1217) e do *Bill of Rights* (1689).

Ainda segundo a mesma referência, as reformas que culminaram com a formação do orçamento público aceleraram-se a partir de 1780. Em 1782 a Câmara dos Comuns já controla os gastos do Soberano, separando os seus recursos dos recursos da nação.

Durante o reinado de Vitória (início em 1837), o sistema de orçamento consolidado do reino é criado, com a introdução de regras e técnicas de contabilidade. O responsável pelo orçamento - à época proposto pela rainha e discutido pelo parlamento - era o *Chancellor of the Exchequer*. Sua função era controlar o execução do orçamento e era obrigado a abrir o mesmo para o *Comptroller* e para o *Auditor General*, que avaliavam as despesas do ano anterior. A introdução destas figuras (auditor e controlador que representam o povo) e de um orçamento tecnicamente e contabilmente constituído, permitiu de fato uma maior transparência das atividades e programas do Governo e um maior controle por parte do Parlamento.

Atualmente, o orçamento é totalmente discutido dentro do âmbito do Parlamento, entre o Gabinete (que o propõe) e a oposição, não restando nenhum poder discricionário para a rainha.

Nos EUA, o processo orçamentário evoluiu em direção do controle e da transparência com maior velocidade do que no Reino Unido devido ao fato do país ter-se constituído numa democracia federativa desde a sua fundação: a influência dos valores iluministas foi decisiva neste caso. A Constituição inicialmente concedia ao Congresso o poder de arrecadar e de gastar, mas este poder foi transferido para o Departamento do Tesouro em 1798. No entanto, o Congresso nunca deixou de exercer poder sobre as alocações de verbas e sobre a gestão do orçamento (Longo: 1992,5-7).

¹Uma referência clássica sobre este tema é Webber & Wilddavsky (1986).

O processo orçamentário dependia da Comissão de Meios e Recursos e, na verdade ele era desorganizado (não havia de fato um orçamento consolidado da União). Somente depois da Primeira Grande Guerra é que o processo começa a ser mais organizado. O orçamento era dominado pelo Congresso, que tinha poder de propor projetos e planos de arrecadação e gasto. No entanto, os Departamentos também elaboravam suas propostas de gasto, que eram posteriormente discutidas no Congresso; caberia a este consolidar receitas e despesas (Idem).

O processo orçamentário ainda não estava, durante a década de vinte, suficientemente organizado. Como cada departamento propunha vários programas de gasto (sem coordenação) sempre ocorriam sobreposições de tarefas e isto estimulava a disputa de poder dentro da própria burocracia e a colocação simultânea, dentro do orçamento, de programas incompatíveis entre si. Quando o orçamento era deficitário, cabia ao Executivo (e não ao Legislativo) a tarefa politicamente difícil de cortar gastos ou aumentar impostos. Na prática, esta situação facilitava a atuação de grupos de pressão que, com a anuência de deputados, transferia a responsabilidade sobre o orçamento para o Presidente.

Em meados da década de vinte é criado um novo processo orçamentário². O orçamento era proposto pelo Executivo que o submetia ao Congresso, sendo que não se permitiria mais nenhum tipo de negociação política e de troca de favores (*logrolling*) para barganhar verbas adicionais para programas. No entanto, na prática, as trocas de favores ou a negociação para a aprovação de projetos continua existindo na fase de elaboração do orçamento, com a ação indireta dos políticos e dos grupos de pressão sobre o Executivo. Evidentemente, as conseqüências deste processo provavelmente eram negativas do ponto de vista social, já que alguns projetos com retorno social negativo podem ter permanecido nos orçamentos devido ao processo de negociação (Rosen: 1992,129)³.

A partir da Segunda Grande Guerra o processo orçamentário está consolidado da forma que segue. Os Departamentos submetem suas propostas ao Presidente, via Secretaria de Orçamento a ele submetida, que por sua vez busca consolidar gastos com receitas. O Orçamento é encaminhado ao Congresso numa forma relativamente definitiva

² Antes disso, em 1921, é criado o *Budget and Accounting Act* que determina a apresentação das propostas de gasto de cada Departamento ao Presidente por meio do *Bureau of the Budget*.

³ Nesta referência pode-se encontrar uma boa avaliação dos custos do processo de troca de favores, processo este aliás natural em qualquer democracia representativa.

e, nesta instância, os projetos não podem ser alterados, cabendo ao Congresso questionar apenas prioridades de Governo. Na prática, a bem da verdade, todo o processo de negociação é anterior a esta etapa, que se coloca como formal.

No Brasil, a Constituição de 1924 estabelece na verdade o poder *de facto* sobre o processo orçamentário para o Executivo. A Constituição Republicana de 1891 delega ao Congresso o poder de elaborar o orçamento mas o processo era realmente manipulado pelo Executivo; este poder usava troca de favores e acordos velados para controlar o processo.

A Constituição de 1934 (Estado Novo) centralizou ainda mais todo o processo no Executivo; o mesmo acontece com a Constituição de 1967 e a emendada de 1969.

Na realidade, o processo orçamentário no Brasil sempre esteve submetido ao Executivo. Durante os Governos pós-golpe (1964), o orçamento foi simplesmente uma peça tecnicamente concebida dentro do Ministério do Planejamento, que reitera as decisões obviamente negociadas dentro do Governo (Presidência), não cabendo papel algum ao Congresso.

A tradição autoritária, no que se refere ao controle do processo orçamentário e ao uso do dinheiro do público, é uma variável histórica importante que precisamos levar em consideração quando se estuda o problema do orçamento no Brasil. Ao contrário de países como os EUA e o Reino Unido, com tradição constitucionalista-contratacionista (que impõe forte controle do Legislativo sobre o Orçamento), o Brasil não apresenta as mesmas condições históricas e institucionais. Opacidade e centralização do orçamento são a regra histórica no caso brasileiro.

Esta breve avaliação histórica e institucional é importante para limitar criticamente a capacidade descritiva da visão adotada. Da mesma forma que é necessário levar-se em consideração a existência de corporativismo e de panelinhas no Brasil, faz-se mister a introdução de variáveis históricas. O Brasil não possui definitivamente uma tradição de transparência e controle do processo orçamentário e isto é importante para a compreensão do que acontece, como veremos, com o orçamento a partir da Constituição de 1988.

III.5. Conclusão.

A visão adotada aqui supõe que o processo orçamentário é objeto de pressão política e é influenciado por interesses de diversos tipos. Acredito ser essencial, do ponto de

vista metodológico, a consideração precedente, pois acredito ser importante analisar o processo orçamentário com realismo.

Dentro de uma postura pragmática, assume-se que os interesses (e os conflitos entre os mesmos) são de diversos tipos: classe, regional, grupos econômicos ou sindicais, corporações, panelinhas, etc.. Esta visão parte do pressuposto que uma análise realista do caso brasileiro precisa levar em consideração aspectos institucionais e históricos peculiares à nossa realidade. Normalmente, muitos estudos de economia aplicada tratam de utilizar teorias alienígenas sem nenhum tipo de adaptação; este procedimento pode levar a conclusões absurdas como, por exemplo, que a não operacionalidade de um princípio orçamentário no Brasil é causada pela inexistência de instituições como as americanas. Uma análise do processo orçamentário brasileiro, do ponto de vista empírico, deve incorporar elementos nativos, institucionais e históricos.

Mas, a despeito das diferenças, há um denominador comum analítico que permeia este estudo, qual seja: deve-se partir do estudo do comportamento político e burocrático, bem como do conjunto institucional que o condiciona, para se entender o processo orçamentário. Em última instância, os tomadores de decisões públicas são os burocratas e políticos do Executivo e do Legislativo. Eles internalizam pressões externas, representam interesses próprios e externos mas *de facto* são os principais atores do processo.

Finalizando, uma última observação. A existência de conflitos abertos e fechados dentro do processo orçamentário não representa em si nenhum problema: este é um fato natural à democracia. O problema aparece quando os conflitos alocativos que permeiam o processo orçamentário geram uma disfuncionalidade tal que é impossível a elaboração de um orçamento verdadeiramente transparente, legível e exequível. A raiz do problema está ou nos homens que participam mais diretamente do processo ou nas regras do mesmo; minha crença é que estas últimas são as principais variáveis para a análise da atual desordem orçamentária brasileira.

VI. O processo orçamentário na Constituição de 1988 e a corrupção.

Como salientam diversos comentadores⁴, a Constituição de 1988 procurou tornar mais transparente e mais democrático o processo orçamentário no Brasil. Durante o

⁴ Ver, a este respeito: Longo(1992), Longo(1991), Serra(1993), Serra(1989), Guardia(1992) e Santos(1993). A última referência é importante para o estudo do processo de democratização do orçamento.

período ditatorial recente, todo o processo orçamentário era dirigido pelo Executivo e implementado «tecnicamente» pelo Ministério do Planejamento. O processo de negociação de interesses e de atendimento às demandas de grupos de pressão em geral era exercido dentro do executivo sem nenhuma transparência.

A busca de transparência é desejável, dentro de uma democracia, justamente para se explicitarem os conflitos alocativos que naturalmente permeiam a lógica do processo orçamentário. Tendo em vista tal fato, a nova Constituição procurou transferir à sociedade a responsabilidade pela elaboração do orçamento, conferindo ao Congresso Nacional um papel ativo dentro da elaboração do orçamento.

Na prática, a nova Constituição submete o processo orçamentário ao controle do Legislativo. A este poder devem ser submetidas as três peças fundamentais que compõem, pós-1988, o processo orçamentário.

Como já foi dito, a Constituição de 1988 divide o processo orçamentário em três partes. Segundo o texto constitucional (Art.165), o Executivo tem a iniciativa de propor para discussão ao Congresso leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O Plano Plurianual substituiu o orçamento plurianual de investimentos que existia anteriormente. O Plano Plurianual representa a interface entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais; ele existe para impor o princípio de planejamento de médio prazo ao orçamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a etapa mais importante, no meu entender, do processo orçamentário pós-1988. A rigor, esta lei deve levar em consideração os princípios básicos acertados quando da aprovação do plano plurianual, de forma a fazer prevalecer o princípio do planejamento. No entanto, sua função principal é servir de esboço à lei orçamentária anual.

As diretrizes orçamentárias devem representar o rascunho do orçamento do período posterior, rascunho este que deve ser amplamente discutido pelo Legislativo. É neste âmbito que o processo de negociação com o Governo e entre membros do Legislativo aparece.

A lei de diretrizes orçamentárias confere ao Congresso poderes de fato para a definição de metas e para a hierarquização de gastos dentro da alocação de recursos públicos. Além disso, O Congresso, dentro desta lei, define o tamanho do déficit público (se existir) e as metas macroeconômicas compatíveis ou não com o mesmo.

A Lei Orçamentária estabelece o orçamento negociado e aprovado pelo Congresso para o período posterior. O orçamento deve conter, de acordo com a Constituição, o orçamento fiscal, o orçamento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. O orçamento é o resultado final do processo orçamentário e os planos de gasto devem ser realizados de acordo com o estabelecido.

A estrutura institucional montada em torno do processo orçamentário em 1988 pode ser definida como condizente com uma democracia constitucional, onde a negociação política em torno do orçamento é natural e deve ser, na medida do possível, transparente. Do ponto de vista de economia política, portanto, a Constituição de 1988 institui um série de procedimentos que buscam conjugar racionalidade técnica (planejamento) e racionalidade política (negociação e manifestação de interesses legitimamente representados no Executivo e no Congresso Nacional).

A questão que se coloca, ainda do ponto de vista da economia política, é se, na dura verdade que a vida prática, este novo arcabouço consegue garantir uma ordem orçamentária onde eficácia, transparência e organicidade realmente colocam-se como regra, e não exceção. Passo à análise deste ponto agora.

* * *

São vários os problemas que afloram do processo orçamentário real a partir de 1988. O primeiro diz respeito à opacidade e não-organicidade do orçamento.

Dentro do espírito reação democrática que permeou a nova Constituição, os últimos orçamentos procuram detalhar ao máximo programas de gasto e destino de verbas públicas. Segundo Santos (1993: 8-9) o excesso de detalhamento das despesas⁵ e a prolixidade do orçamento impedem a transparência tão almejada pelos constituintes de 1988 e tornam-no incompreensível inclusive para pessoas com qualificação especializada.

Antes mesmo deste problema deve-se levantar outro, talvez mais grave e que salienta a que nível de surrealismo chegou o processo orçamentário brasileiro. Não existe uma lei de finanças públicas que regulamente, à luz do estabelecido na Constituição, os procedimentos ordinários que permeariam o processo orçamentário. A normatização orçamentária no Brasil ainda está à sombra da Lei 4.320 (17 de março de 1964), lei esta absolutamente incoerente com as novas características do processo orçamentário pós-1988.

⁵São cerca de 80 itens de despesas especificados no orçamento.

O orçamento não funciona efetivamente como instrumento de avaliação do desempenho dos programas públicos de gasto e este princípio é básico dentro da moderna gestão orçamentária (Santos: 1993,9). Embora formalmente a Constituição estabeleça como prioridade o critério de planejamento de gastos - o que pressupõe avaliação constante de projetos - o processo orçamentário efetivo e o orçamento ignoram tal prerrogativa⁶.

O Plano Plurianual não tem seu nível de detalhamento especificado por lei e, na prática, o exame destes revela na verdade um grau de generalidade muito grande e uma falta de adequação macroeconômica (fato que deve ser levado em consideração dentro do planejamento). Estabelecem-se, por exemplo, prioridades vagas como combater a fome e não é apresentada nenhuma discussão técnica e formal acerca das restrições macroeconômicas diante de cenários alternativos; na verdade, não há nenhum planejamento⁷.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por outro lado, aparentemente tornou-se um objeto de negociação de gastos ponto a ponto, de troca de favores representados por interesses diversos. As discussões em torno do orçamento geralmente alongam-se e o projeto de Lei do Orçamento é aprovado sem o devido exame de seus itens por parte do Congresso. É neste ponto que a análise da prática do processo orçamentário é fundamental. O processo orçamentário é absolutamente ininteligível e opaco e os conflitos clientelísticos e de interesses os mais diversos tornam-se difíceis de serem apreendidos, tanto por parte de parlamentares, como pela própria imprensa. Neste sentido, o controle social sobre o processo orçamentário é muito pequeno.

Embora seja grande o nível de detalhamento de gastos do orçamento, é possível identificar-se, principalmente dentro da alocação do Ministério da Ação Social, como interesses corporativos e clientelísticos das mais variadas ordens são representados dentro do orçamento: por exemplo, percebe-se isto com a inclusão no orçamento de 1993 de verbas para sindicatos de jornalistas, etc.

A inexistência de uma ordem orçamentária no Brasil não pode ser somente justificada pela inexistência da lei complementar de finanças públicas ou por erros de concepção. Por um lado a persistência de práticas de *lobby* e de corrupção herdadas do período ditatorial e a crise fiscal crônica do Estado brasileiro nos últimos anos são

⁶Talvez este ponto deva ser incluído na discussão de uma nova lei de finanças públicas.

⁷Ver, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1993.

também fonte de explicação para este fato. Reservo dois subitens em separado para analisar estes pontos.

* * *

Os últimos acontecimentos em torno do chamado «escândalo do orçamento» evidenciaram alguns fatos que indicam (i) a que ponto chega a falta de controle sobre o processo orçamentário e (ii) como os grupos de pressão agem no Executivo e no Legislativo. Pretendo aqui descrever brevemente este processo, procurando salientar a desordem e opacidade gerada pelo mesmo⁸.

O processo orçamentário, na prática, é operado da seguinte forma. Os ministérios encaminham para a Secretaria de Orçamento da União uma série de propostas de orçamento para o ano seguinte (cada ministério faz sugestões em seu campo de atuação) e esta secretaria procura sistematizá-las e conferir-lhes organicidade. Os grupos de pressão e interesse começam a atuar dentro dos ministérios para influenciar a proposta que é enviada à Secretaria do Orçamento da União (os grupos também atuam dentro da mesma).

A Secretaria do Orçamento da União encaminha o esboço de orçamento para o Ministério da Fazenda que negocia cortes e realocações. Nesta etapa os grupos de pressão, representados por deputados, já estabelecem metas que não serão alteradas no orçamento e estes mesmos deputados irão apoiar a proposta do Governo (Executivo).

O Ministério da Fazenda envia a proposta de orçamento na forma de projeto de lei (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Esta proposta será então analisada pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso, que por seu turno dá suporte técnico e político para as negociações com outros congressistas e com o Executivo.

Dentro desta comissão há a negociação política em torno dos cargos de presidente e de relator-geral. Estabelecem-se igualmente sub-relatores, cuja função é negociar com os deputados as emendas apresentadas⁹. Os sub-relatores ou relatores parciais tentam compatibilizar todas as emendas referentes a cada subprojeto sob sua coordenação e o relator-geral compatibilizará as propostas apresentadas por cada um dos sub-relatores. Com contas fechadas, o relator-geral encaminha o orçamento para votação no Congresso.

⁸Algumas das informações usadas aqui são resultado de uma pesquisa heurística em periódicos; outras vêm de técnicos da área de orçamento. Para maiores detalhes e para um resumo do «esquema» do orçamento ver «Folha de São Paulo» (24/20/93).

⁹Os chamados «sete anões» dominavam diretamente as sub-relatorias mais graúdas, isto é, referentes aos ministérios com dotações orçamentárias maiores (como no caso do Ministério da Ação Social). Além de manipularem as emendas que seriam aprovadas de acordo com os interesses que representavam, estes deputados procuravam aproveitar o máximo de emendas dos próprios parlamentares que faziam parte da comissão, o que diminuía em muito o risco de não-aprovação.

Na verdade, este caso mostra como não havia controle nenhum sobre a discussão do orçamento dentro do Congresso.

A arma principal usada para aprovar o projeto de lei era, até 1993, postergar ao máximo a entrega para votação do mesmo em plenário; desta forma, seria muito difícil questionar as emendas colocadas pelos parlamentares que dominavam a comissão, já que em geral não havia tempo para um exame mais acurado¹⁰.

O caso das subvenção sociais também pode ser utilizado para apresentar o esquema de atuação dos grupos de interesse (empresariais e clientelísticos) representados por parlamentares do Legislativo. Em geral, alguns parlamentares costumam incluir no orçamento diversas emendas para gastos sociais¹¹. Com o orçamento aprovado, estes parlamentares irão pressionar o Governo na liberação das verbas para entidades representadas por eles (panelinhas). Este processo de liberação de verbas sugere que os grupos de pressão voltavam a agir dentro do Executivo mesmo após a aprovação do orçamento.

Outro exemplo pode ser dado pela atuação de lobistas de empreiteiras, que influem na colocação de programas dentro dos ministérios e que procuram acertar o andamento da aprovação de emendas dentro da Comissão de Orçamento do Congresso.

É notável como o processo orçamentário no período recente ficou absolutamente fora do controle social e político. As dificuldades técnicas e a opacidade do orçamento abrem um campo fértil para a proliferação de toda a sorte de caçadores-de-renda. No entanto, o problema maior não é a atuação dos grupos de interesse e dos deputados; na verdade a questão central está em se saber o que levou o processo orçamentário a este estado.

A transição do antigo processo orçamentário pré-1988, onde o Governo elaborava o orçamento e o Congresso apenas homologava-o, para o novo processo (que se inicia mesmo em 1989) foi, de fato, atabalhado. A inexistência de uma lei de finanças públicas e o descaso (e inclusive ignorância) da sociedade -parlamentares, imprensa, entidades em geral - com relação às questões orçamentárias, fez com que o orçamento apenas concretizasse, como era perfeitamente previsível, o corporativismo e o clientelismo. Estas formas de atuação social, esperava-se, seriam coibidas com a transparência implícita ao novo processo orçamentário. De fato, a transferência pura e simples das atribuições orçamentárias para o Legislativo apenas acentuou os vícios que se desejava evitar¹².

¹⁰Exemplo disto é o orçamento de 1992, que foi aprovado pelos parlamentares em dezembro de 1991 sem o relatório final; apenas haviam as emendas que não apresentavam nenhuma organicidade entre si.

¹¹Os gastos sociais ou subvenções sociais representam gastos dos ministérios na área social. Esta verba é «a fundo perdido», genéricas e sem declaração do destinatário.

¹²É notável, a este respeito, a mudança de percepção do Deputado José Serra (PSDB/SP) desde a promulgação da nova Carta até hoje. Ver Serra(1989) e Serra(1993).

Um exame mais aprofundado do «Escândalo do Orçamento» pode ser útil para se compreender como a desordem orçamentária cria mecanismo de incentivo ao *rent-seeking* e à corrupção.

O escândalo em questão estruturou-se a partir de dois esquemas de corrupção, que passaram a ser conhecidos como (i) «esquema das empreiteiras» e (ii) «esquema das subvenções sociais». Ambos surgiram dentro do Legislativo, mas tiveram também apoio dentro da estrutura do Executivo. Analisarei primeiro a estrutura geral do esquema para, depois, passar à apresentação dos dois subtipos.

O centro da corrupção nesse escândalo centrou-se na Comissão Mista de Planos, Orçamentos públicos e Fiscalização (**CO**). Grupos de caçadores-de-renda na verdade já exerciam poder de influência na elaboração *a priori* da **LDO** e na formação das propostas nas diversas unidades orçamentárias. Na compatibilização de receitas e despesas, os *lobbies* ampliavam seu poder ao Departamento de Orçamento da União (**DOU**) e, quando a proposta orçamentária chegava à Fazenda, procuravam manter as alocações de despesa já pré-estabelecidas.

Contudo, não é forçoso afirmar que a etapa principal dos esquemas de corrupção se dava dentro do Legislativo. Um grupo pequeno de parlamentares se apropriou da **CO** para, na elaboração da Lei Orçamentária (**LO**), garantir a inclusão de emendas que representavam transferências de renda na direção de grupos representados pelos mesmos.

V. Conclusão.

Partiu-se aqui de um ponto de vista de economia política para analisar, ainda de forma preliminar, as possíveis causas da falta de uma ordem orçamentária no país e da corrupção no orçamento. A importância de tal visão evidencia-se pois o processo orçamentário - núcleo da questão da ordem orçamentária - é encarado como um processo político, onde interesses dos mais diversos fazem-se representar por meios de grupos de pressão e por políticos que atuam tanto no Executivo como no Legislativo.

Dado este fato, natural aliás em qualquer democracia constitucional, chega-se à seguinte questão: como otimizar o processo orçamentário de forma a combinar suas características políticas e técnicas?

De um lado não se pode ignorar a existência de conflitos alocativos dentro do processo mas, em contrapartida, faz-se mister a elaboração de uma engenharia processual dentro da mecânica orçamentária que gere o mínimo de ordem (eficácia, transparência, organicidade).

Em termos gerais, o diagnóstico da desordem orçamentária brasileira no período recente é o seguinte. A Constituição de 1988 institui um processo orçamentário aparentemente eficiente, democrático e transparente: elimina-se a centralização e a obscuridade do processo orçamentário do regime militar e acentua-se o papel do Congresso Nacional na elaboração do orçamento. Contudo, os problemas aparecem devido a uma questão básica: não foi criada até hoje uma legislação complementar que imprima uma rotina disciplinadora ao processo orçamentário.

Em segundo lugar, o processo orçamentário é conduzido, na prática, de uma forma desorganizada e extremamente obscura: não há limites para a colocação de emendas à Lei de Diretrizes Orçamentárias; a relatoria e as sub-relatorias não são devidamente controladas pela casa; a Lei de Diretrizes Orçamentárias geralmente é votada fora do prazo (30 de junho)¹³; o próprio orçamento é votado no último instante, sem o conhecimento de seu conteúdo, como ocorreu em dezembro de 1992.

Em terceiro lugar, é de se esperar um resultado não muito satisfatório, do ponto de vista da ordem orçamentária, na associação de um processo orçamentário caótico com as características históricas da prática de negociação política no Brasil, que envolvem interesses corporativistas e clientelísticos. O resultado final é a proliferação de caçadores de renda (lobistas, políticos com comissão) cujo comportamento estratégico pode se

¹³Por exemplo, em 1993 a LDO não havia sido votada até agosto.

desenvolver amplamente em tal ambiente. A principal consequência da ação excessiva destes caçadores de renda é, do ponto de vista da ordem orçamentária e fiscal, a perda das funções essenciais de planejamento e avaliação do próprio orçamento.

Neste sentido, o processo orçamentário deve ser elaborado de tal forma a garantir, de fato e de direito, (i) uma maior transparência nas negociações, (ii) viabilidade técnica enquadrada dentro das práticas da casa (Congresso), (iii) regras disciplinadoras e, principalmente, o processo deve ser **realista** e precisa levar em consideração dados estruturais que caracterizam a cultura parlamentar e política no Brasil. O desenho de um processo orçamentário ideal, mas com operacionalidade prática, tem que incluir estes elementos.

* * *

Eu proponho algumas reformas institucionais e constitucionais, de tal forma a minimizar a desordem orçamentária brasileira, a corrupção e o *rent-seeking*.

VI. Bibliografia.

Afonso, J.R. & Giomi, W.. *A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos - subsídios e sugestões para a sua elaboração. «in» «Cadernos de Economia» PNPE/IPEA, 8 (1992).*

Arvate, P.R.. *Uma nota sobre a questão do orçamento indexado e estabilização. paper. FGV/SP, 1993.*

Bacha, E.. *O fisco e a inflação. in «Revista de Economia Política», janeiro/março, 1994.*

Capitani, A.. *Public sector management and organizational learning: the role of evaluation. paper, 1993 (Seminário Internacional SEPLAN Outubro 19-21, 1993).*

Guardia, E.R. & Biasoto Jr.. *A lei complementar de finanças públicas e regulamentação do processo orçamentário brasileiro*. FUNDAP/IESP.

_____, _____. *Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente (1985/1991)*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Campinas, 1992.

Giacomoni, J. *Orçamento público*. Atlas. 1985.

Krieger, G., Rodrigues, F. & Bonassa, E.C.. *Os donos do congresso: a farsa na CPI do orçamento*. Editora Ática. 1994.

Kurer, O.. *Clientelism, corruption and the allocation of resources*. «*in*» «Public Choice», 77 (1993).

Longo, C.A.. *A disputa pela receita tributária no Brasil*. Monografia IPE/USP. 1984.

_____, _____. *Por um orçamento confiável*. Ed. CEJUP. 1990.

_____, _____. *O processo orçamentário no Brasil*. «*in*» «Revista de Economia Política», 11 (1991).

Machado, Jr. J.T. & Reis, H.C.. *A lei 4.320 comentada*. IBAM. 1980.

Martins, I.G.. *A Constituição aplicada*. Ed. CEJUP. 1989.

Novaes, C.A.M.. *Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados*. «*in*» «Novos Estudos CEBRAP, 38 (1994).

Piscitelli, R.B.. *O processo de elaboração orçamentária no Brasil: algumas de suas peculiaridades*. «*in*» «Revista de Economia Política», 8 (1988).

Rosen, H.S.. *Public finance*. Irwin. 1992

Santos, A.Q. *Democratização do orçamento público federal: comentários e sugestões*. Seminário internacional sobre Avaliação do Setor Público, Brasília, outubro 1993.

Serra, J.. «A Constituição e o gasto público». *in* «Planejamento e Políticas Públicas», junho 1989.

_____, __. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. Atual Editora. 1994.

_____, __. *As vicissitudes do orçamento*. «*in*» «Revista de Economia Política», outubro/dezembro, 1993.

Scully, G.W.. *Rent-seeking in U.S. government budgets, 1900-88*. «*in*» «Public Choice», 70 (1991).

Shier, S.E.. *A decade of deficits: congressional thought and fiscal action*. State University of New York Press. 1992.

Schultze, C.L.. *The Politics and economics of public spending*. Brookings Institute. 1968.

Shleifer, A. & Vishny, R.W.. *Corruption*. «*in*» «The Quarterly Journal of Economics», 1993 (agosto).

Theobald, R.. *Corruption, development and underdevelopment*. Macmillan, 1990.

Tollison, R.D.. *Rent-seeking: a survey*. «*in*» «Kyklos», 35 (1982)

Webber, C. & Wilddavsky, A.. *A history of taxation and expendidure in the Western world*. Simon & Schuster, 1986.

Wildavsky, A.. *The new politics of the budgetary process*. Scott, Foresman and Company. 1988.

Textos de referência geral:

«Budgeting for America: the politics and process of federal spending». Congressional Quarterly, 1992.

«Constituição da República Federativa do Brasil de 4 de outubro de 1988. Atlas, 1993.

«Lei 4.320 de 17 de março de 1964». Atlas, 1993.

«Lei de Diretrizes Orçamentárias» (1992,1993).

«Lei Orçamentária» (1992,1993).

«Nota técnica à comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização». Senado Federal - Secretaria de Apoio Técnico a Orçamentos Públicos. Brasília, setembro 1993.

«Parecer preliminar». Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - relator geral: Dep. Marcelo Barbieri. 1993.

«Plano Plurianual de Investimentos» (1993,1994).

«Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPI Orçamento). Janeiro 1994.