



OS CUSTOS
DA CORRUPÇÃO

Cadernos Adenauer

2000
Nº 10

BRUNO WILHELM SPECK

CLÁUDIO WEBER ABRAMO

MARCOS FERNANDES G. DA SILVA

DAVID FLEISCHER

KARL-HEINZ NASSMACHER

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Coordenação editorial
Maria Alexandra André Borba

Tradução
Nikolaus Karwinsky (p. 7-8)
Rolando Körber (p. 105-126)

Capa
Isabel Carballo

Diagramação
Miriam Melo

Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção —
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2000.

ISBN 85-7504-007-3

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2º andar
04543-120 — São Paulo/SP
Brasil
Telefone: 0055-11-3045-9974
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	6
APRESENTAÇÃO	7
MENSURANDO A CORRUPÇÃO: UMA REVISÃO DE DADOS PROVENIENTES DE PESQUISAS EMPÍRICAS <i>Bruno Wilhelm Speck</i>	9
RELAÇÕES ENTRE ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO E OUTROS INDICADORES EM ONZE PAÍSES DA AMÉRICA LATINA <i>Cláudio Weber Abramo</i>	47
CORRUPÇÃO E DESEMPENHO ECONÔMICO <i>Marcos Fernandes Gonçalves da Silva</i>	63
REFORMA POLÍTICA E FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS <i>David Fleischer</i>	79
O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS NA ALEMANHA POSTO À PROVA <i>Karl-Heinz Nassmacher</i>	105

Os autores

Bruno Wilhelm Speck é professor de ciência política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e membro do Conselho Deliberativo da Transparência Brasil, organização que tem por fim o combate à corrupção. A Transparência Brasil é associada da Transparência Internacional, rede mundial com sede em Berlim.

Cláudio Weber Abramo é jornalista e secretário-geral da Transparência Brasil.

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, economista, é professor da Fundação Getulio Vargas/SP e membro do Conselho Deliberativo da Transparência Brasil.

David Fleischer é professor de ciência política na Universidade de Brasília (UnB) e também membro do Conselho Deliberativo da Transparência Brasil.

Karl-Heinz Nassmacher é professor de ciência política na Universidade Carl von Ossietzky, de Oldenburg, Alemanha. Foi presidente da Comissão de Pesquisa “Financiamento Político e Corrupção Política”, da Sociedade Internacional de Ciência Política, de 1994 a 2000.

Apresentação

A corrupção é o maior obstáculo para o desenvolvimento. Ela aprofunda o fosso entre ricos e pobres, enquanto elites vorazes saqueiam o orçamento público. Causa distorções na concorrência, ao obrigar empresas a desviar importâncias cada vez maiores para obter novos contratos. Solapa a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos, a moral pública. A experiência demonstra: a corrupção pode debilitar toda uma sociedade.

De modo algum a corrupção é fenômeno limitado às chamadas “republicuetas de bananas” ou ditaduras do Terceiro Mundo. Ela está presente em muitos países, sejam eles ricos ou pobres, tenham governo democrático ou autoritário. Não haveria, então, remédio para a corrupção? Devemos nos limitar a tolerá-la?

Se é verdade que sempre houve corrupção no mundo, nunca, no decorrer da história, foi tão extensa, nem teve efeitos tão ameaçadores, como na atualidade. O fenômeno se relaciona com as mudanças econômicas e geopolíticas mundiais, desde o fim da Guerra Fria. O culto do sucesso instantâneo, centrado no enriquecimento material, é efeito colateral da globalização do comércio.

Entretanto, e partindo da conscientização dos efeitos devastadores da corrupção, intensificam-se no mundo inteiro iniciativas para o seu combate, inclusive graças a entidades como a Transparência Internacional. Assim, em Seul, capital da Coreia do Sul, qualquer um pode verificar pela *internet* o andamento de concorrências públicas. Outros países instituíram comissões de combate à corrupção, nomearam *ombudsmen*, desenvolveram modelos de gratificações para funcionários dignos de confiança, intensificaram investigações e inovaram a legislação tributária, trabalhista e penal.

As experiências já realizadas proporcionam ensinamentos de duas ordens: combater eficazmente a corrupção — ou, melhor ainda, impedir que ela surja — exige, por um lado, governança responsável, e, por outro, uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder.

Neste contexto, é relevante o papel dos políticos e dos partidos; porém, a situação se torna problemática quando os próprios políticos são passíveis de corrupção. Antes de mais nada, o cidadão exige honestidade dos que elegeu e aos quais dispensou sua confiança. Entretanto, isso também tem seu preço. Partidos e políticos precisam de base financeira para cumprir suas funções a serviço da sociedade. Há a necessidade de dotação material adequada, tanto no que se refere a vencimentos de deputados quanto a financiamento de partidos. Surge, assim, a exigência de um financiamento adequado dos partidos, inclusive com a participação do Estado — ainda que a atividade partidária não deva, de modo algum, depender apenas do Estado. É legítima a exigência da população de que haja uma prestação de contas transparente das receitas e despesas dos partidos, já que isso pode contribuir para impedir a corrupção na política. É cabível o uso de recursos financeiros na política, mas uma eventual influência obtida por meio de grandes contribuições em dinheiro não pode prescindir de um debate público transparente.

A presente edição dos *Cadernos Adenauer* analisa, em vários ensaios, os custos da corrupção e meios de impedi-la.

O artigo de Bruno Wilhelm Speck, professor de ciência política na Unicamp, mostra a crescente conscientização da sociedade para a corrupção em diversos países, bem como possíveis políticas para o seu controle. A propósito, lembre-se que, em sua mais recente obra, Bruno Speck examinou justamente o funcionamento do Tribunal de Contas da União. Cláudio Weber Abramo, jornalista, aponta relações entre o Índice de Percepções de Corrupção (IPCorr) da Transparência Internacional e quatro outros indicadores. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, aborda o custo econômico da corrupção e suas repercussões sobre o crescimento. David Fleischer, professor de ciência política na Universidade de Brasília, focaliza a necessidade de reformas políticas no Brasil e apresenta modalidades de financiamento de campanhas eleitorais capazes de impedir comportamentos corruptos. Karl-Heinz Nassmacher, também professor de ciência política, na Universidade de Oldenburg, Alemanha, e por vários anos presidente da Comissão de Pesquisa “Financiamento Político e Corrupção Política”, da Sociedade Internacional de Ciência Política, analisa, no contexto de acontecimentos recentes, o financiamento dos partidos políticos na Alemanha. Por um lado, o sistema alemão concede aos partidos recursos públicos de vulto, mas, por outro, exige também um máximo de transparência na divulgação da gestão financeira partidária.

WILHELM HOFMEISTER

Diretor do Centro de Estudos
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas

BRUNO WILHELM SPECK

1. Mudanças no debate sobre a corrupção¹

Na última década, o debate sobre a corrupção aumentou e ganhou densidade. Em meio a uma série de escândalos, jornalistas, acadêmicos e atores políticos buscam identificar as causas institucionais do fenômeno e as suas raízes históricas e culturais, alertam para custos e conseqüências sociais e sugerem reformas que poderiam diminuir a incidência da corrupção. As tentativas de compreender o fato vão da interpretação superficial dos escândalos mais recentes até a avaliação detalhada das falhas individuais e estruturais que propiciaram determinados esquemas. Porém, durante muito tempo, essas análises qualitativas não foram complementadas por uma medição empírica da ocorrência. Começando com a simples questão a respeito do

1. Este trabalho é resultado de uma pesquisa realizada na sede da Transparência Internacional em Berlim, Alemanha, no mês de fevereiro de 2000. Agradeço a essa organização pela sua hospitalidade e pelo acesso aos documentos e publicações disponíveis. A estada fez parte de uma bolsa de pós-doutorado da Fapesp e do DAAD. Agradeço igualmente o apoio generoso dessas instituições.

grau de corrupção em certos países, regiões ou instituições,² até perguntas complexas sobre as relações causais entre corrupção, desenvolvimento, cultura política e o perfil das instituições políticas e administrativas — nenhum desses aspectos podia ser, até agora, analisado em profundidade, porque não se dispunha de dados quantitativos. Essa situação está mudando gradualmente. Em várias regiões do mundo, existem hoje experimentos de cálculo do grau de corrupção, do volume dos desvios, e do custo que o fenômeno tem para a economia, a sociedade e a credibilidade das instituições políticas. As tentativas mais corriqueiras de quantificação se baseiam em três indicadores diferentes: os escândalos relatados na mídia, as condenações contabilizadas nas instituições ligadas à esfera penal e as informações obtidas em pesquisas entre cidadãos.³

A fonte para o primeiro indicador — os escândalos de corrupção — são os meios de comunicação, geralmente os jornais. Alguns analistas usam dados sobre escândalos de corrupção relatados na imprensa para produzir uma quantificação do fenômeno.⁴ Essas análises ainda se encontram em estado inicial e enfrentam críticas severas, pois os seus resultados não somente dependem do grau de liberdade da imprensa como são igualmente influenciados pela sensibilidade e pela experiência do jornalismo com relação ao problema. Um país ou uma região com uma imprensa censurada, por exemplo, ou sob forte controle de membros da elite política governante, poderá se sair muito bem nesse primeiro indicador, uma vez que possíveis

2. Rose-Ackermann (1999) alerta corretamente para o fato de que a quantificação do grau de corrupção requer um esclarecimento anterior a respeito do termo “grau”. Este poderá se referir à incidência de casos de corrupção, ao número de pessoas envolvidas, à frequência das transações dentro dos mesmos esquemas, ao montante das transações fraudadas ou ao volume do enriquecimento particular, para citar apenas algumas das interpretações mais corriqueiras.

3. Vide a discussão em Speck (1998).

4. Cf. Fleischer (1999).

escândalos não são investigados e tornados públicos — não havendo, em decorrência, qualquer notícia sobre corrupção. De outro lado, as crescentes sensibilidade e experiência jornalísticas ou a mudança na linha editorial de um jornal, dando-se mais espaço às denúncias de corrupção, poderá induzir o observador a concluir que a corrupção esteja aumentando.

Os dados para o segundo indicador mencionado — condenações penais — são fornecidos pelas instituições de investigação e perseguição penal, como a polícia, o Ministério Público ou os tribunais de justiça. O número de casos abertos ou de pessoas investigadas pela polícia e pelo Ministério Público, os processos encaminhados para a justiça e as condenações resultantes podem ser usados para avaliar a incidência da corrupção. Mais uma vez, certos críticos argumentam que, sendo a corrupção um crime que requer investigação, o registro dos casos depende mais da investigação que da real frequência de comportamentos corruptos. Em relação à corrupção, estima-se que somente uma pequena parte dos crimes cometidos é averiguada. Mas a descoberta de um único esquema de corrupção pode levar a uma série de outros casos, caso a investigação seja dirigida com lisura. Igualmente, a alocação de recursos humanos adicionais, a formação técnica adequada ou a criação de grupos especiais de investigação, na polícia e no Ministério Público, são fatores que têm um impacto imediato sobre a incidência dos casos examinados. Mais uma vez, os números levantados nessas fontes revelam mais sobre as características do sistema de aplicação do código penal do que sobre o crime em questão. Adicionalmente, as diferentes formas de enquadrar legalmente o crime da corrupção no código penal dos respectivos países limitam a validade de análises comparativas.⁵

5. O Ministério Público de Frankfurt am Main e a polícia de Hamburgo, na Alemanha, freqüentemente apresentam indicadores desse tipo. Estatísticas nacionais dos tribunais também existem, mas pecam pela forma de categorização. Como um caso

As informações obtidas por meio de pesquisas de opinião constituem o terceiro grupo de indicadores da corrupção.⁶ A facilidade de se registrar essas informações está em contraste com a dificuldade de se enquadrar claramente o tipo de dado obtido. Grande parte das pesquisas de opinião suscitam, em regra, a avaliação dos cidadãos sobre o grau e a extensão da corrupção na sociedade. Outras pesquisas levantam quais os valores morais e as atitudes dos cidadãos frente ao fenômeno, incluindo-se aí a própria definição e a avaliação da corrupção. Algumas pesquisas chegam a focar as experiências pessoais dos cidadãos com práticas de corrupção. As críticas e indagações metodológicas a respeito dos dados obtidos em pesquisas de opinião não têm sido menos severas do que em relação aos outros dois indicadores. Mas, ao contrário do que tem acontecido com as notícias sobre escândalos ou com as condenações penais, a produção de novos dados por meio de pesquisas de opinião tem crescido rapidamente nos últimos anos. Por esse motivo, o presente texto se limita a analisar os dados provenientes dessa última fonte — as pesquisas de opinião. Argumentamos que esses levantamentos, realizados desde os anos 70, têm características próprias em cada época. Separamos três momentos das pesquisas, que se diferenciam pelo motivo, pelo objeto e pelo enfoque da investigação, e finalmente pelo uso das informações obtidas.

pode incluir vários crimes, mas a contabilização só permite o enquadramento em uma única categoria, aqueles acontecimentos nos quais um processo de corrupção envolve um crime ainda mais grave não serão contabilizados. Há uma tendência embutida de subestimar o número de ocorrências. No Brasil, não há uma avaliação sistemática dos casos processados pelos tribunais.

6. O conceito “pesquisa de opinião” é usado de forma genérica para todos os levantamentos de dados obtidos por meio de entrevistas com questionários fechados, observando-se regras para a escolha de uma amostra representativa. Apesar do nome, essas pesquisas podem inventariar vários tipos de informações dos entrevistados: comportamentos, valores, opiniões, percepções etc.

2. A primeira geração de pesquisas: uma investigação das diferentes visões da corrupção

As primeiras tentativas que resultaram em levantamentos empíricos sobre a corrupção partiam do pressuposto de que os diferentes modelos de conceituação do fenômeno representavam um problema. A saída mais corriqueira era identificar a corrupção a partir de uma definição próxima àquela do código penal. A solução de Nye (1967) se tornou clássica para essa abordagem. Segundo esse autor, a corrupção representa um desvio dos deveres formais associados a um cargo público, em função de benefícios privados. Muitos autores colocaram em questão essa definição legalista, pois ela estaria sugerindo um universalismo que não corresponderia à realidade. Suspeitava-se que a corrupção se explicaria justamente pela diferença sistemática entre a ordem legal e a cultura político-administrativa real. O universalismo embutido na rápida difusão de conceitos e instituições políticas ocidentais não estaria sendo acompanhado pelos valores e comportamentos sociais. Essa discrepância seria o principal fator a explicar por que e quando a corrupção ocorre.

Para evitar o viés culturalista, Heidenheimer (1970) sugeriu uma nova linha de investigação, tomando como referência a conceituação da corrupção pelos atores sociais. Baseado nessa definição indutiva, Heidenheimer sugeriu as categorias de “corrupção preta” — quando lei e norma social coincidem; “corrupção cinza” — quando os atores avaliam determinado comportamento de forma controversa; e “corrupção branca” — quando a lei reprova, mas a maioria da população ou se mostra tolerante ou sequer reconhece determinado comportamento como moralmente questionável. Heidenheimer não trabalhou com dados empíricos quantitativos, mas a importância da sua abordagem foi logo reconhecida por outros pesquisadores. Gibbons (1989) e outros admitiram como certa a percepção como ponto de parti-

da para se definir a corrupção. Posteriormente, a abordagem da percepção se tornou uma das alternativas importantes para superar o viés do universalismo normativo embutido em definições legais (SCOTT, 1972, JOHNSTON, 1996).

2.1 Estudos pioneiros entre parlamentares

Se Heidenheimer deu o pontapé inicial, um outro marco importante nessas investigações foi o trabalho de Peters e Welch (1978). Em um estudo exploratório que se tornou referência freqüentemente citada, esses autores operacionalizaram a mensuração da percepção e colocaram em campo uma pesquisa empírica. Eles trabalham com cenários propostos a universos diferentes de entrevistados, tentando apreender qual a avaliação dos inquiridos quanto à existência de corrupção, ou não, nas situações descritas. Os cenários apresentados no Quadro 1 foram construídos para se apurar como as pessoas definem conceitualmente a corrupção. Por lei, todos os exemplos poderiam ser enquadrados como corruptos ou ilegais. No entanto, existe uma diferença notável entre a norma escrita e a sua inserção na realidade social. No seu estudo histórico sobre a corrupção, Noonan separa, ao lado da norma legal, vários indicadores da sua inserção social, como a aplicação pelos juízes, a apreciação dos moralistas, e a avaliação do cidadão comum (NOONAN, 1984). A pesquisa de Peters e Welch consegue objetivar essa questão da inserção social das normas escritas — e os resultados mostram que tal inserção varia bastante. Enquanto alguns dos casos são enquadrados como corruptos por 9 entre 10 entrevistados, essa taxa cai para até 2 entre 10, dependendo da constelação dos exemplos.

Nessa divergência entre norma e inserção social pode estar uma chave para se explicar a probabilidade dos indivíduos cometerem atos de corrupção. Somente se a norma está apoia-

da no reconhecimento social será ela obedecida. Caso contrário, haverá uma propensão a se infringir a lei — sem se contrariar a própria convicção moral. Mas o aspecto das conseqüências dessa inserção social da norma continua especulativo. Peters e Welch investigam em outra direção, analisando as possíveis causas que explicariam a avaliação social. Eles tentam identificar, mais detalhadamente, as razões para as variações no comportamento corrupto por meio de quatro fatores: o agente público, o corruptor privado, o tipo do favorecimento e a retribuição.⁷ Com o uso dessas categorias, avaliações que, aparentemente, traduzem situações individuais fornecem informações genéricas sobre as razões da reprovação moral de determinados atos. Essa reprovação dependeria, por exemplo, do tipo de funcionário envolvido ou do agente privado corruptor. Poderia estar ligada, também, ao favor concedido ou ao tipo de retribuição recebida. De fato, os resultados mostram que todos esses fatores influenciam a avaliação dos cidadãos sobre os cenários descritos.

Os resultados da pesquisa ainda são discutíveis, mas o modelo de análise de Peters e Welch constituiu, definitivamente, um marco na averiguação empírica da corrupção. O tipo de exame praticado pelos autores dá margem a outros estudos que buscam uma explicação não somente nos cenários avaliados, mas igualmente nas variações entre vários segmentos da sociedade entrevistados. As pesquisas podem ainda servir para analisar diversificações interculturais e intraculturais, quando: a) comparam os padrões de conceituação da corrupção entre várias culturas; b) confrontam historicamente determinadas avaliações sociais; ou c) cotejam determinados segmentos sociais e grupos profissionais na busca por fatores explicativos das diferenças de conceituação.

7. Dolan, McKeown e Carlson (1988) mostram que, no desenho do estudo sugerido por Peters e Welch (1978), as concepções dos investigadores ainda influenciam fortemente os resultados. Eles sugerem um método mais indutivo, que pode evitar essa tendência.

Quadro 1. Conceituação da corrupção por membros do Legislativo estadual — EUA, Canadá e Austrália
(porcentagem de entrevistados que identificaram os comportamentos descritos como corruptos).

CENÁRIO	USA* 1978 (N=441)	CAN** 1985 (N=89)	AUS*** 1994 (N=105)
1. Um candidato a presidente/primeiro-ministro promete um cargo de embaixador em troca de contribuições para a sua campanha.	71,1%	82,5%	80,6%
2. Um membro do Congresso/Parlamento usa a sua influência para trazer um contrato de armamentos para o seu distrito eleitoral.	31,6%	56,3%	42,2%
3. Um funcionário público usa recursos públicos para viagens particulares.	95,2%	78,6%	92,7%
4. Um ministro da Defesa tem uma participação de US\$ 50.000 em uma empresa que possui um contrato de US\$ 1.000.000 com o ministério.	58,3%	59,6%	84,3%
5. Um funcionário público usa a sua influência e consegue uma vaga em faculdade de direito para um amigo ou parente.	23,7%	52,5%	21,5%
6. A entrada da casa do prefeito é pavimentada por funcionários da prefeitura.	95,9%	85,0%	97,5%
7. Um deputado estadual, que preside a comissão de transportes na Assembléia, autoriza a compra de uma área que ele recentemente adquiriu.	95,1%	89,3%	97,5%

Quadro 1 (continuação)

CENÁRIO	USA* 1978 (N=441)	CAN** 1985 (N=89)	AUS*** 1994 (N=105)
8. Um juiz, que tem uma participação de US\$ 50.000 em uma empresa, julga um caso no qual a empresa está envolvida.	78,8%	85,6%	93,8%
9. Um representante, que recebeu uma generosa contribuição de campanha, uma vez eleito retribui com o seu voto em determinado projeto de lei.	91,9%	92,3%	87,8%
10. Um membro do Congresso, que tem participação de US\$ 50.000 na Standard Oil, trabalha para manter a concessão.	54,9%	53,5%	42,4%
Total/Média	69,6%	73,5%	74,0%

Fontes: *Peters e Welch (1978); **Atkinson e Mancuso (1985); ***Jackson et al. (1994).

Nota: N = "número de entrevistados".

O trabalho de Peters e Welch teve vários seguidores em outros países. Atkinson e Mancuso (1985) e Jackson *et al.* (1994) repetiram o levantamento com parlamentares no Canadá e na Austrália, respectivamente, permitindo comparações interculturais quanto à conceituação da corrupção. Os resultados (Quadro 1) mostram que há diferenças tanto em relação à sensibilidade global de determinadas sociedades como também na avaliação de resultados individuais. Em média, os representantes dos Estados Unidos foram ligeiramente mais complacentes do que os colegas do Canadá ou da Áustria. Mas devemos ter em mente que as três pesquisas concernem a três décadas diferentes. Os resultados indicam divergências consideráveis na conceituação do fenômeno da corrupção entre várias culturas e/ou épocas.

2.2 A superação do maniqueísmo e do universalismo

As pesquisas sobre a percepção da corrupção introduziram dados empíricos quantitativos no debate acadêmico abstrato sobre o caráter universal de definições do fenômeno da corrupção. De uma maneira geral, podemos dizer que um dos resultados mais importantes foi a documentação da diferença entre a conceituação “oficial” — codificada em leis e normas — e o julgamento que a população faz do fenômeno da corrupção. A avaliação da corrupção percorre um contínuo de cenários considerados unanimemente corruptos, passando por situações “duvidáveis” e chegando a comportamentos considerados não corruptos pela maioria. A tese de Heidenheimer (1970) sobre a corrupção “preta”, “cinza” e “branca” foi empiricamente confirmada. Da mesma forma, ficou ratificado o caráter relativo do conceito de corrupção, flexível entre as diversas culturas. Essa última questão, no entanto, não pode ser explorada de forma exaustiva, porque só se dispõem de dados comparativos

concernentes a três países.⁸ Além de assentar a disputa entre universalismo e relativismo cultural em bases empíricas, as pesquisas também contrariam o maniqueísmo embutido em muitos escândalos de corrupção. A definição popular do que seja “corrupção” apresenta mais sensibilidade que o jogo antagonístico entre declarações de inocência *versus* “caça às bruxas” que caracterizam esses escândalos.

2.3 Uma linha de pesquisa com poucos seguidores

Apesar do potencial das pesquisas para explicar a probabilidade de comportamentos corruptos, o interesse em levantamentos com esse enfoque parece limitado.⁹ Entre funcionários públicos da Austrália, em 1994, a mesma metodologia foi empregada, com cenários diferentes (ICAC, 1994).¹⁰ A interpretação das situações enfatizou vários fatores. A pesquisa, mais interessada nas características do agente público do que do particular envolvido, analisou a posição desse agente na hierarquia, a sua função na administração, o seu papel ativo ou passivo no esquema, o volume dos ganhos financeiros, o benefício direto ou indireto e a frequência da conduta. Os resultados da pesquisa mostraram que todos esses aspectos têm influência sobre a avaliação social do ato supostamente corrupto.

8. Além disso, a maior parte dos levantamentos sobre a conceituação empírica foram realizados em sociedades de influência anglo-saxônica, como Estados Unidos (GARDINER, 1970, PETERS e WELCH, 1978, JOHNSTON, 1986, DOLAN et al., 1988), Reino Unido (JOHNSTON, 1989, MANCUSO, 1993), Canadá (ATKINSON e MANCUSO, 1985, GIBBONS, 1985) e Austrália (JACKSON et al., 1993, ICAC, 1994).

9. Talvez um dos motivos seja o fato dessas análises estarem centradas no indivíduo, quando investigações mais recentes tendem a buscar causas estruturais ou institucionais para a corrupção.

10. A instituição anunciou uma publicação com os resultados de uma atualização desse estudo para o início do ano de 2001.

Além disso, a apreciação dos entrevistados leva em conta, também, fatores circunstanciais. Caso o favorecimento sirva a um fim “nobre” — como ajudar uma instituição beneficente ou cobrir gastos médicos —, a avaliação tende a ser mais branda.

Um outro levantamento efetuado no Panamá (EL CORRUPCIÓNMETRO, 1998), que trabalhou com cenários para detectar como os cidadãos conceituam situações diversas, não chegou a desmembrar e a analisar os fatores que poderiam explicar as diferenças de avaliação, mas mostrou que a opinião a respeito da culpabilidade do agente público e do agente privado, num mesmo cenário, varia consideravelmente.

3. A segunda geração de pesquisas: identificação dos riscos de investimento

Foi uma iniciativa de origem diferente que contribuiu para obter um novo tipo de dados sobre a corrupção. Empresas de avaliação de riscos de investimento, a partir dos anos 80, incluíram sucessivamente o item “corrupção” nas suas análises dos países. Para avaliar instituições e normas, mas também a cultura e as práticas políticas relevantes para o investimento, os dados levantados incluem questões referentes à fragmentação do sistema partidário, a conflitos religiosos ou étnicos, e à aceitação das normas constitucionais pelos vários atores políticos — para citar apenas alguns exemplos. Na área das condições de investimento, são compiladas informações sobre o direito de propriedade, as normas para a repatriação de lucros, as exigências burocráticas para empreendedores etc. A partir dos anos 80, esses indicadores sobre o sistema político e o clima de investimento integram sucessivamente informações sobre a ingerência política em decisões burocráticas ou da justiça, a existência de mercados negros, as práticas de corrupção,

Quadro 2. Os enfoques sobre a corrupção na avaliação do clima de investimento.

Responsável pela pesquisa	Entrevistados	Países	Enfoque sobre a corrupção
Standard and Poors — DRI, USA	Analistas + comitê regional + comitê global	?	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção da chance de crescimento da corrupção em 12 meses.
Economist Intelligence Unit, GB	Rede mundial de mais de 500 especialistas + analistas locais	114	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção da corrupção entre funcionários públicos.
Political Risk Service, USA	Rede mundial de especialistas + revisão mútua	?	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupção no sistema político como ameaça para os investimentos estrangeiros.
World Development Report, Banco Mundial e Universidade de Brasília	3.000 empresas	69 (Banco Mundial) 5 (Universidade de Brasília)	<ul style="list-style-type: none"> • Frequência de pagamentos adicionais para fazer com que as coisas andem. • Corrupção como obstáculo para empreendimentos.
Business Environment Risk Intelligence/Suiça	18 analistas locais + 105 especialistas mundiais	50	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da mentalidade em relação à corrupção.
Wall Street Journal, Central European Economic Review		27 (Europa Oriental)	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção do impacto da corrupção sobre a atratividade do país para investidores.

Quadro 2 (continuação)

Responsável pela pesquisa	Entrevistados	Países	Enfoque sobre a corrupção
Freedom House, USA (Freedom in the World, Nations in Transit)	Acadêmicos + especialistas internos + documentos + levantamento de fatos	191 (Freedom in the World) 28 (Nations in Transit)	<ul style="list-style-type: none"> • Percepção da corrupção na burocracia. • Interesses comerciais da classe política.
Gallup 1997	30.000 entrevistados	44	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação da frequência de corrupção entre políticos, sindicalistas, funcionários públicos, empresários, juizes, cidadãos, representantes do clero, jornalistas.
World Economic Forum, Suíça	650 empresas	23 (África)	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos adicionais irregulares ligados à permissão de importação e exportação, pagamento de impostos, proteção policial ou obtenção de créditos. • Frequência de pagamentos irregulares para funcionários do governo ou do Judiciário.

Quadro 2 (continuação)

Responsável pela pesquisa	Entrevistados	Países	Enfoque sobre a corrupção
Index of Economic Freedom: Heritage Foundation/Wall Street Journal	Dados objetivos + subjetivos	161	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de corrupção na alfândega, no Judiciário, na burocracia. • Existência de mercados negros, de custos adicionais pela demora, de contrabando.
Political Economic Risk Consultancy (Corruption in Asia 1998)	427 gerentes locais de empresas estrangeiras	12 (Ásia Oriental)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupção como obstáculo para os empreendimentos econômicos.
World Competitiveness Yearbook, Suíça	4.000 empresas locais e estrangeiras	47	<ul style="list-style-type: none"> • Economia paralela como obstáculo para o desenvolvimento. • Práticas de improbidade na esfera pública. • Exposição da administração à ingerência política. • Confiança na justa aplicação das leis pela justiça.

Fonte: Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999).

e nepotismo ou fraude nos negócios entre Estado e iniciativa privada. Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999) analisam esses indicadores, identificando as informações sobre a corrupção como fator de risco. O Quadro 2 fornece uma visão geral do enfoque desses levantamentos a respeito da corrupção.

Em décadas anteriores, o efeito político ou negativo da corrupção sobre o desenvolvimento econômico já havia despertado algum interesse. Leff (1964) e outros revisionistas argumentavam que a corrupção poderia ter efeitos benéficos, tanto para as empresas como para a economia nacional. A demanda por informações sobre a corrupção, como instrumento de avaliação de risco, coloca em dúvida essa posição revisionista. Antes que a disputa acadêmica sobre o impacto econômico da corrupção tivesse sido decidida, os agentes econômicos do mercado global deixaram claro que, para eles, a corrupção representa, sim, um possível risco de investimento.

3.1 Corrupção como risco para investimentos

Mesmo com a demanda por informações sobre a corrupção tendo aumentado, os problemas em obter dados válidos continuaram. Para medir a corrupção, as empresas de avaliação de risco tomaram como base percepções subjetivas de especialistas, como o fizeram em relação a outros itens. Alguns índices se baseiam em informações fornecidas por uma rede de analistas próprios, outros têm como fundamento entrevistas com jornalistas; outros, ainda, se reportam a entrevistas com empresários ou gerentes de empresas que dispõem de informações de primeira mão.¹¹ Os índices também se distinguem no que toca ao segmento dos países analisados. A maioria deles enfoca um conjunto de países numa dada região geográfica.

11. Uma pesquisa da empresa Gallup, em 1997, usou a opinião representativa dos cidadãos em vários países.

Apesar das enormes diferenças, os índices de avaliação de risco têm algumas características em comum. Primeiro, eles identificam a corrupção como um risco relevante, que deve ser levado em conta pelos investidores. Em segundo lugar, eles se dirigem principalmente ao capital internacional, cuja mobilidade aumentou nas últimas décadas. Terceiro, as unidades de observação são países, não indivíduos. Quarto, eles levantam a percepção de grupos de especialistas sobre o fenômeno. E, quinto, tentam esses índices quantificar tais informações em escalas numéricas, criando a base para avaliações comparativas. Os métodos de levantamento de informações não são tão precisos quanto as tradicionais pesquisas de opinião. Porém, a validade dos dados dessas empresas de avaliação de risco não se baseia nos procedimentos da pesquisa, mas na confiança que os clientes depositam na confiabilidade da empresa e das suas fontes.

3.2 O Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr)

Uma das iniciativas que mais causou impacto nessa área foi a integração de informações contidas em diferentes indicadores em um único índice, avaliando-se especificamente a questão da corrupção em vários países. O projeto partiu da Universidade de Göttingen¹² e foi incorporado pela Transparência Internacional (TI), organização não-governamental, sediada em Berlim, dedicada ao combate à corrupção. O índice não se baseia em levantamentos próprios, mas é composto justamente pela integração dos vários indicadores sobre corrupção produzidos pelas empresas de consultoria acima mencionadas.¹³ Para a Transparência Internacional, o IPCorr (Índice de Percepções

12. Essas pesquisas são realizadas sob a coordenação de Johann Graf Lambsdorff, economista naquela instituição.

13. Os requisitos para incluir determinados índices na avaliação e excluir outros eram: a) que a avaliação se referisse à corrupção em geral, e não a determinados aspectos da corrupção ou à corrupção no contexto de outros fatores; e b) que o objeto

da Corrupção) — *Corruption Perceptions Index* — se tornou um dos carros-chefes de publicidade. A finalidade da iniciativa era reunir levantamentos disponíveis em um único indicador, criando, assim, uma forma de mensurar a corrupção nos diversos países, de forma comparativa e contínua. O resultado foi um Índice de Percepções da Corrupção que classifica cada país com um valor único, em uma escala que vai de zero (“absolutamente corrupto”) a 10 (“absolutamente íntegro”). Os números são atualizados anualmente. Unir resultados de pesquisas com metodologias diferentes, em um único índice, requer uma série de decisões metodológicas a respeito da transformação de escalas e do peso atribuído às várias fontes.¹⁴ O Quadro 3 fornece um extrato dos dados contidos no IPCorr referente à América Latina — mas esses dados devem ser lidos com cuidado. Um problema é a questão da comparação entre as “notas”, porque elas podem se basear em fontes diferentes. Uma segunda dificuldade é a interpretação dos números da percepção como indicadores da realidade.¹⁵ Esses dois aspectos serão discutidos em seguida.

Um dos pontos fortes do IPCorr é a inclusão, num só índice, de um grande número de fontes, para se aumentar a confiabilidade dos dados e elevar o número de países abordados na avaliação. Assim, somente países com dados disponíveis em, no mínimo, três fontes são incluídos no índice final. Em função disso, a comparação entre números de anos diferentes pode se tornar problemática, pois países entram e saem do índice na medida em que o critério mencionado seja ou não preenchido. Por outro lado, para aque-

de avaliação fossem países, de forma comparativa, e não pesquisas realizadas em países (LAMBSDORFF, 2000).

14. O índice transforma todas as escalas originais em escalas de zero a 10, e pesa as fontes utilizadas de forma igual.

15. Não mencionamos aqui as críticas políticas quanto ao enfoque unilateral sobre os países corrompidos, e não sobre os corruptores. Em resposta a essas críticas, a Transparência Internacional desenvolveu um índice para identificar os países mais propensos a pagar subornos em transações internacionais (*Bribe Payers Index*).

Quadro 3. Um extrato do Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr).

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Central						
Costa Rica	—	—	6,5	5,6	5,1	5,4
El Salvador	—	—	—	3,6	3,9	4,1
Guatemala	—	—	—	3,1	3,2	—
Honduras	—	—	—	1,7	1,8	—
Jamaica	—	—	—	3,8	3,8	—
México	3,2	3,3	2,7	3,3	3,4	3,3
Nicarágua	—	—	—	3,0	3,1	—
América do Sul						
Argentina	3,2	3,4	2,8	3,0	3,0	3,5
Bolívia	—	3,4	2,1	2,8	2,5	2,7
Brasil	2,7	3,0	3,6	4,0	4,1	3,9
Colômbia	3,4	2,7	2,2	2,2	2,9	3,2
Chile	7,9	6,8	6,1	6,8	6,9	7,4
Equador	—	3,2	—	2,3	2,4	2,6
Paraguai	—	—	—	1,5	2,0	—
Peru	—	—	—	4,5	4,5	4,4
Uruguai	—	—	4,1	4,3	4,4	—
Venezuela	2,7	2,5	2,8	2,3	2,6	2,7

Fonte: Transparency International, www.transparency.org (ordem alfabética; dados arredondados para uma casa decimal).

les países que atendem àquele requisito e entram no índice, a comparação com dados de anos anteriores, ou com os de outros países no mesmo ano, rigorosamente só é possível se as fontes forem exatamente as mesmas. Uma vez que a mensuração e a comparação são objetivos importantes na composição dos índices, essas limitações consomem, em parte, os sucessos obtidos com o índice de corrupção.¹⁶

16. Um problema, na prática, é que em muitas interpretações a preferência é dada ao número relativo do país no *ranking* global. O problema ligado a essa colocação é que a posição relativa somente faria algum sentido se a base dos países incluídos no índice fosse rigorosamente a mesma. Na falta dessa hipótese, um país tende a cair no *ranking* relativo à medida que o número total de países avaliados cresce.

De outro lado, o IPCorr da Transparência Internacional recebe críticas porque continua medindo percepções e não fatos. Uma das críticas em relação a essas pesquisas de percepções é que elas se baseiam, em grande parte, em observações subjetivas. Pouco se preocupam com questões como a ambigüidade da definição de “corrupção”, que era o centro das pesquisas anteriores. Ao contrário daquele enfoque, a percepção agora é usada como fonte de informação para avaliar o grau de corrupção em cada país.

3.3 Limites da percepção

A qualificação profissional e a inserção prática dos entrevistados na economia só em parte afasta o subjetivismo na avaliação. Mesmo a percepção de especialistas está atrelada a informações externas e valores internos. Assim, a apreciação sobre o grau de corrupção presente em determinado país poderá levar em conta experiências próprias e relatos de terceiros, bem como informações extraídas dos meios de comunicação. Dessa forma, os problemas ligados à mensuração do grau de corrupção baseada em escândalos na imprensa ou em condenações judiciais afetam, de forma difusa, a percepção.¹⁷ Adicionalmente, a experiência dos informantes não os isenta dos problemas provenientes dos valores embutidos na percepção. Empresários, gerentes ou consultores de um ambiente altamente sensibilizado para o problema da corrupção dificilmente terão a mesma opinião de colegas em um país onde o tema não está na agenda política. Essas variações dos fatores externos e internos que compõem a percepção do grau de corrupção podem estar distribuídas de forma desigual entre regiões diversas, alternando-se entre grupos sociais e se modificando

17. Vide a introdução deste artigo ou Speck (1998).

no decorrer do tempo. Assim, os resultados de comparações entre pesquisas realizadas em diferentes momentos, entre distintos grupos e entre vários países tendem a ter os seus resultados determinados mais pela composição dos entrevistados do que pelas características dos países avaliados.¹⁸

Um dos sucessos do IPCorr é ter chamado atenção para o assunto da corrupção na agenda política internacional. A ampla divulgação do índice fez dele um instrumento para estimular o debate sobre a corrupção, torná-la um problema e suscitar a busca por medidas para diminuir o seu grau e a sua incidência. Não somente na política, mas igualmente na academia, os dados sobre a percepção da corrupção em diferentes países foram usados em várias análises, identificando-se a sua correlação com outros fatores de desempenho socioeconômico. De fato, os elementos dos índices serviram para consolidar hipóteses sobre o impacto da corrupção no crescimento econômico e no desenvolvimento social de um país (MAURO, 1995, BUSSE e PRIMMER, 1996, WEI, 1997, SILVA e GARCIA, 2000).

18. Somente um dos índices de avaliação de risco tenta superar a barreira da percepção, indagando diretamente por experiências próprias com comportamentos corruptos. Esse caminho mais seguro para avançar, decisivamente, na medição da corrupção será explorado de forma mais sistemática nas investigações de terceira geração. De outro lado, Lambsdorff, como um dos organizadores do índice, usa os dados que o compõem para discutir uma série de críticas em relação às distorções embutidas na percepção. Segundo Lambsdorff, os indicadores mostram um alto grau de correlação entre si. Isso significa que países alocados em um certo grau de corrupção, em um dos indicadores-fonte, tendem a receber a mesma nota nos outros indicadores. Isso minimiza as restrições em função de fontes diferentes. Outras hipóteses discutidas são o relativismo das percepções. Lambsdorff (2000) relata que tanto os índices que se baseiam em pesquisas entre residentes como aqueles que usam observadores externos não diferem significativamente na avaliação (LAMBSDORFF, 2000).

4. A terceira geração de pesquisas: busca de ferramentas para a intervenção e a reforma

Uma das maiores críticas em relação ao IPCorr se refere ao seu valor pouco operacional para agentes interessados em reformas, uma vez que ele condena (ou elogia) países, sem exatamente indicar caminhos para a sua “cura”. É verdade que o índice nunca se pretendeu tal finalidade. Mas, na medida em que o assunto “corrupção” se torna um dos principais problemas políticos em determinado país, as pesquisas tendem a ser redesenhadas para aquele fim. Uma terceira geração de investigações, e que está em curso há pouco tempo, tem origem nesse propósito. O objetivo não é somente melhorar a qualidade dos números, mas redirecionar as análises, para instigar, orientar e monitorar políticas de reformas institucionais (KAUFMANN, 1998).

Vale lembrar que, durante os anos 90, o contexto dentro do qual o tema corrupção foi discutido mudou significativamente. Primeiro, em vários países a corrupção é percebida como um — ou até o mais — importante tema na agenda de reformas políticas. Essa avaliação contrasta com a situação anterior, quando a corrupção era tratada como fenômeno residual da política. Ela fornecia farto material para anedotas e cochichos sociais, mas não era exatamente vista como um problema que pudesse ser combatido por meio de políticas e reformas específicas (SPECK, 2000). Para alguns, a corrupção era um comportamento presente em todas as sociedades, desde tempos remotos. A associação implícita a essa visão é que o controle da corrupção corresponderia a uma luta contra a natureza humana. A corrupção também não era observada como problema, podendo até facilitar o desenvolvimento econômico — amenizando obstáculos burocráticos (LEFF, 1964) —, permitir a integração política de sociedades e fortalecer o processo distributivo por meio de relações clientelistas (SCOTT, 1971).

4.1 A corrupção como problema e a busca por soluções

A passagem da visão naturalista da corrupção para a ótica da corrupção como problema implica uma série de mudanças na avaliação do fenômeno. Em sociedades que definem a corrupção como um problema, ou até como um dos problemas principais a serem enfrentados, as antigas avaliações positivas são substituídas pela percepção de que a corrupção tem altos custos econômicos, sociais e políticos. Os cidadãos começam a reconhecer na corrupção um dos fatores responsáveis pela alocação ineficiente de recursos e pela deterioração da qualidade dos serviços públicos. A corrupção não somente desperdiça recursos públicos como também cria incentivos errados para o direcionamento dos investimentos econômicos. O custo político é alto, porque instituições vistas como corruptas são desacreditadas e não terão o apoio da população. Para finalizar, o exemplo de cima serve de guia para o comportamento dos cidadãos. A idéia da associação política para realizar o bem comum torna-se um eufemismo para encobrir a convivência cínica de egoístas não assumidos.

À medida que o problema começa a ser percebido como político, uma outra mudança tende a ocorrer. A corrupção encarada como problema induz os atores a descobrirem formas viáveis de enfrentá-la. As estratégias são várias. Algumas abordagens valorizam medidas educativas e punitivas, direcionando o enfoque para os incentivos positivos e negativos que afetam o indivíduo. Uma outra estratégia enfatiza reformas no sistema político e econômico, identificando as causas estruturais ou institucionais da corrupção (WORLD BANK, 2000:4). Uma das tarefas, nesse contexto, é a detecção das áreas e instituições-chaves, para que se conduzam reformas estruturais e institucionais. A visão da corrupção como problema começa a ser complementada pela busca por soluções práticas.

Adicionalmente, as iniciativas em vários países podem contar com o apoio logístico de organizações internacionais da sociedade civil, como a Transparência Internacional, ou organizações de cooperação governamental, como a OCDE (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos). Na medida em que os diferentes programas de cooperação econômica bilateral e multilateral reconhecem a corrupção como um problema para o desenvolvimento, criam eles linhas de ação e alocam recursos especiais para programas, com a finalidade de erradicá-la. A Usaid (US Agency for International Development) tem programas de controle da corrupção há tempos (USAID, 1998). O Banco Mundial integrou o controle da corrupção nas suas linhas de ação a partir de 1996 (WORLD BANK, 2000).

4.2 Pesquisas para sensibilizar sociedades

Para as sociedades que passam por essa mudança na percepção da corrupção, para as organizações internacionais, e para os projetos de desenvolvimento elaborados pelas agências de cooperação nacional e internacional, as pesquisas empíricas se tornam parte integral da política de reformas. Isso pode ocorrer em três momentos diferentes. Primeiro, pesquisas ajudam na politização do tema em sociedades onde atores importantes ainda não estão sensibilizados pelo problema. Segundo, as análises empíricas podem orientar as políticas de reformas, detectando as áreas e causas mais prementes. E, terceiro, as informações obtidas desses levantamentos podem ter um papel importante no monitoramento das reformas anticorrupção. Em seguida, analisaremos exemplos de pesquisas cumprindo essas três funções.

Em muitos países, só alguns atores importantes (governo, legislativo, justiça, imprensa, cidadãos, empresários) estão

sensibilizados pela necessidade de se combater a corrupção. Para construir uma ampla aliança entre vários atores, é necessária a comoção de outros grupos. As pesquisas de opinião e sua divulgação são instrumentos importantes para introduzir o tema na agenda política nacional. As pesquisas com diversos cenários não servem somente para documentar a avaliação popular em relação a situações de corrupção; são igualmente propícias a instigar a discussão sobre essas mesmas avaliações, já que elas tendem a ser discrepantes. O exame da percepção da corrupção, em relação a diferentes atores políticos ou a vários setores da sociedade, tende a provocar debates sobre a validade do julgamento popular. Quando se visa a sensibilização de várias instituições, essas discussões são mais proveitosas que a simples aceitação tácita dos resultados. Essas pesquisas podem, igualmente, induzir a discussão sobre as várias opções de reforma.

O Panamá é um dos exemplos de país onde uma campanha de conscientização foi acompanhada por uma seqüência de pesquisas de opinião nos anos de 1996, 1997 e 1998, lançando-se mão de todos os instrumentos acima mencionados. O projeto contou com o apoio do capítulo panamenho da Transparência Internacional, do jornal *La Prensa*, da Controladoria General de La República e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento da América Latina e Caribe). A finalidade do projeto, segundo os organizadores, era “a conscientização cidadã e a permanente busca e aplicação efetiva de instrumentos para diminuir a corrupção” (EL CORRUP-TÓMETRO, 1998:2). A seqüência de pesquisas mostrou que a percepção dos cidadãos a respeito da corrupção mudou substancialmente durante o período. Já na primeira pesquisa, a maioria dos entrevistados considerou a corrupção uma prática amplamente difundida, mas não foram associadas ao fenômeno conseqüências negativas que afetassem a vida da população. A percepção das conseqüências negativas da corrupção e

das formas como ela influi no cotidiano do cidadão cresceu nos anos seguintes, para chegar a 74% no último levantamento (EL CORRUPTÓMETRO, 1998:15).

4.3 Pesquisas para identificar prioridades

As pesquisas dedicadas à segunda finalidade — a identificação do grau de corrupção em vários setores da sociedade ou em instituições específicas — têm um outro perfil. As pesquisas que trabalham com a percepção dos cidadãos enfrentam problemas com as distorções discutidas mais acima. Mas levantamentos recentes mostraram que os cidadãos comuns, os empresários e os funcionários públicos estão dispostos a informar sobre as suas próprias experiências com casos de corrupção. Dessa forma, podem fornecer dados não só sobre a sua percepção, mas a respeito da incidência e do grau de corrupção em determinada sociedade. Por meio dessas investigações, pode ser obtida uma idéia mais concreta sobre a distribuição da corrupção em vários setores da política ou nas instituições. Dois casos exemplares de pesquisas realizadas para levantar informações sobre fatos relacionados à corrupção são os de Nicarágua e Bangladesh. Em ambos os contextos, além das questões referentes à percepção, os entrevistados forneceram informações sobre o seu próprio envolvimento em atos de corrupção. Os resultados, no caso da pesquisa realizada em 1998 na Nicarágua, são espantosos (CIET, 1998). Grande parte dos cidadãos que efetivamente usavam serviços governamentais tinham que pagar alguma contribuição, ou para conseguir um serviço fornecido gratuitamente por lei ou para driblar as normas: na escola pública, 75% dos pais que matriculavam os seus filhos pagavam por esse serviço, oficialmente gratuito. Em contato com a administração municipal, 19% dos usuários pagavam alguma propina; na justiça, 22%; nos cartórios de re-

gistro de imóveis, 66% pagavam para agilizar processos; multados pela polícia de trânsito, 40% dos cidadãos subornavam o policial.¹⁹ No caso da pesquisa em Bangladesh em 1997, os resultados são igualmente alarmantes (TI BANGLADESH, 1997): em 50% dos casos em que o cidadão teve contato com a polícia, houve dispêndio de dinheiro. Dessa porção, 55% pagaram para que o caso não fosse encaminhado à justiça e 38% para que ocorresse justamente o contrário. No âmbito judicial, 63% dos cidadãos pagaram algo; na educação, 74%.

Esses levantamentos permitem direcionar políticas de reformas para as áreas mais seriamente atingidas. Ao mesmo tempo, podem facilitar a mobilização daqueles atores mais desfavorecidos pela corrupção. Mas as reformas estruturais não devem se basear unicamente em informações e avaliações da opinião pública. Um passo importante, após a identificação de áreas problemáticas, é a análise das causas da corrupção. As tendências atuais das políticas elaboradas para controlar a corrupção não são tema deste artigo. Mas podemos afirmar que as mudanças acima relatadas, quanto à importância da corrupção na agenda política nacional, influenciam igualmente as concepções coletivas sobre as causas principais da corrupção e as estratégias de controle mais adequadas. Ao lado da ênfase tradicional nas origens culturais e morais da corrupção, os atores políticos e estudiosos acadêmicos Gardiner (1986) e Klitgaard (1988) tendem a enfatizar os mecanismos de regulação e de supervisão que criam facilidades e incentivos para a corrupção. O Banco Mundial fala categoricamente em

19. Obviamente, esses números também estão sujeitos a problemas. Um deles é uma possível tendência a sub-representar a atual extensão da corrupção, uma vez que as pessoas podem ter receio ou vergonha de admitir o seu envolvimento em atos de corrupção. Em parte, essas barreiras podem ser contornadas pela formulação (*wording*) das perguntas. No exemplo da multa de trânsito, a pergunta era: “Você pagou diretamente ao policial ou pagou em outro lugar?” (em vez de: “Você subornou o policial?”).

“disfunções institucionais” como a causa principal para a corrupção (WORLD BANK, 2000:4). Essas disfunções englobariam os sistemas tributários, as leis de regulação do mercado e as regras da competição política; todos esses mecanismos devem se tornar, portanto, transparentes, adequados e efetivamente implementados. Os instrumentos públicos de supervisão — por meio do sistema judicial — e os controles financeiros devem ser independentes e eficientes. Os vários atores responsáveis pela fiscalização política, como a imprensa, a sociedade civil ou o Congresso, precisam estar atentos. Esses diferentes atores e instituições devem formar um sistema imunológico contra a corrupção, onde todos esses elementos pró-ativos e reativos cooperem. Soluções universais não existem, e muito menos poderão ser fornecidas pelas pesquisas de opinião. Somente estudos aprofundados sobre o funcionamento dessas várias instâncias de regulação e controle podem indicar os caminhos para controlar a corrupção de forma efetiva.

4.4 Pesquisas para monitorar reformas

Finalmente, pesquisas de opinião podem também ajudar no acompanhamento do impacto das políticas de reformas. Frequentemente, os primeiros estudos são vistos como um marco que servirá como referência para medir o sucesso das iniciativas. As medições podem se referir a vários aspectos das reformas. Uma avaliação global do processo poderá monitorar a capacidade dos reformistas em informar o público sobre as modificações, em envolver atores políticos importantes e a sociedade civil, em induzir uma mudança de atitudes e comportamentos nos cidadãos: a população percebe os esforços do governo para combater a corrupção? Acredita na sinceridade da proposta? Os próprios cidadãos mudaram suas atitudes em

relação a determinados cenários? Estão mais dispostos a se envolver ativamente, denunciar atos de corrupção?

Outras medições dizem respeito ao impacto das políticas de reformas: as mudanças no sistema imunológico contribuíram para, de fato, reduzir o grau de corrupção? Os serviços prestados melhoraram em função da diminuição das perdas com a corrupção? E, finalmente, as instituições recuperaram a confiança dos cidadãos?

Pesquisas desse tipo estão previstas em vários projetos de reforma institucional; pesquisas sobre a satisfação com serviços do governo ou sobre a confiança depositada nas instituições são instrumentos conhecidos. A novidade consiste na sua aplicação sistemática como medidor do sucesso de iniciativas contra a corrupção. Os exemplos de aplicação desse último instrumento ainda são raros, uma vez que as reformas estruturais e institucionais, nos poucos países onde foram implementadas, ainda têm pouco tempo. O plano de ação contra a corrupção na Bulgária prevê a realização de pesquisas de opinião trimestrais entre a população e funcionários públicos; o primeiro levantamento foi realizado em março de 1997 (COALITION 2000). Nesse projeto, o método quantitativo é utilizado como instrumento de monitoramento. As análises de fundo sobre as causas para a corrupção e a elaboração de estratégias de controle são realizadas em grupos de discussão, envolvendo especialistas das várias áreas.

4.5 O Banco Mundial entra em cena

Enquanto todas as estratégias individuais constituíram experiências isoladas, a entrada do Banco Mundial como novo agente na luta contra a corrupção contribuiu fortemente para sistematizar a abordagem, acrescentar uma série de ferramentas novas e, principalmente, criar estímulos adicionais para a implementação de reformas políticas. O Banco Mundial, desde 1996, tem investido fortemente no tema do controle da

corrupção, que se tornou um dos principais aspectos da boa governança. Essa mudança de posição não poderia ter sido mais radical. Até o início dos anos 90, o tema da corrupção era tratado com muita reserva dentro da instituição. Com a alteração no comando do Banco Mundial, a situação se inverteu completamente, e o controle da corrupção virou um dos carros-chefes do Banco Mundial. Em 1999, na 9th International Anti-Corruption Conference, em Durban, África do Sul, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, declarou que “(...) no que se refere ao Banco Mundial, não existe assunto mais importante do que a corrupção (...). No centro do assunto da pobreza está a questão da igualdade, e no centro do assunto da igualdade está a questão da corrupção.”(WORLD BANK, 2000:6)

O conceito da corrupção foi facilmente incorporado às linhas de ação do banco. Para o Banco Mundial, a luta contra a corrupção é parte das reformas estruturais de segunda geração, sugeridas aos países que recorrem à instituição em busca de apoio financeiro. Após os ajustes por meio da estabilização macroeconômica e da liberalização da economia, as reformas institucionais e os ajustes no sistema regulatório são as próximas etapas das mudanças estruturais aventadas pelo banco. A correção dos sistemas de regulação e de supervisão é elemento-chave para garantir a boa governança, conceito central dos programas de reforma.

Os três elementos mencionados, presentes de forma dispersa em várias experiências anteriores, foram incorporados em um pacote para a realização de reformas anticorrupção. O banco elaborou essa linha de ação em 1996, mas ela só foi maciçamente implementada a partir de 1998.²⁰ A sensibilização para

20. A ofensiva contra a corrupção no Banco Mundial abrange quatro áreas diferentes: o controle da corrupção em projetos do Banco Mundial, o apoio a países interessados em controlar a corrupção, a incorporação do critério “corrupção” em todos os programas de empréstimo do banco e o apoio a iniciativas internacionais para controlar a corrupção (WORLD BANK, 2000:2).

a corrupção como problema e uma das causas principais da pobreza, a identificação das prioridades de reforma e o acompanhamento dessas iniciativas se tornaram elementos decisivos do programa anticorrupção da instituição. As pesquisas de opinião têm um papel importante em todas essas etapas do processo. Na abordagem do Banco Mundial, as pesquisas de opinião estão voltadas para três grupos de referência: cidadãos, empresários e servidores públicos. Nas entrevistas, as percepções dos entrevistados cumprem uma função de destaque, mas o principal objetivo é a identificação das práticas corruptas, sua distribuição por vários setores e a busca por caminhos de reformas institucionais.

Os casos pioneiros para a aplicação do pacote do banco são a Albânia, a Letônia e a Geórgia. Esses países foram os primeiros a pedir a inclusão nos programas de combate à corrupção (WORLD BANK, 2000).²¹ As investigações foram realizadas a partir de 1998. Elas revelaram que esses países apresentam perfis diferentes em relação à distribuição da corrupção. Enquanto o Judiciário é uma das áreas que apresenta mais corrupção na Albânia, esse âmbito é menos atingido na Geórgia e na Letônia. Nesses países, as pesquisas indicam que o problema são as regulações excessivas, vinculadas à discricionariedade ampla dos funcionários envolvidos (KAUFMANN, PRADHAN e RYTERMAN, 1998).²²

A entrada do Banco Mundial no cenário contribuiu definitivamente para dar mais *status* político ao tema do controle da corrupção. Adicionalmente, aumentou a disponibilidade de recursos e de dados vinculados ao fato, uma vez que as pesquisas de opinião são parte integral da estratégia do banco para

21. As iniciativas na África se referem a Benin, Etiópia, Malawi, Mali, Tanzânia e Uganda (WORLD BANK, 2000:28).

22. Para informações atualizadas sobre os resultados das pesquisas do Banco Mundial nessa linha, *vide* <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm>.

controlar a corrupção. Contrastando com a escassez de informações quantitativas sobre o fenômeno em décadas anteriores, nos últimos anos esses elementos cresceram exponencialmente, em função das pesquisas aplicadas. Da mesma forma, as análises acadêmicas com base nesses dados se multiplicaram.²³

5. Indagações e perspectivas para o futuro

As informações baseadas em pesquisas de opinião têm um papel importante nas tentativas recentes de se aferir empiricamente o grau de corrupção. As pesquisas acadêmicas, desde os anos 70, levantaram dados referentes a conceitos e valores dos cidadãos a respeito da corrupção. Elas demonstraram que, em relação ao crime de corrupção, há dois mundos diferentes: de um lado, as normas escritas e os moralistas, e, do outro, a concepção social. A análise dos fatores que contribuem para que os cidadãos considerem a corrupção um comportamento aceitável, ou sequer a reconheçam como tal, é significativa. Ela poderá colaborar para explicar as causas individuais da corrupção. As variações nessa conceituação social também são o ponto de partida para comparar várias culturas nacionais ou regionais e vários segmentos sociais ou profissionais. O potencial dessas pesquisas de conceitos e valores referentes à corrupção ainda tem sido pouco explorado.

Essa linha de pesquisa foi seguida nos anos 80 por empresas de consultoria e de avaliação de riscos de investimentos globais. Ali, as informações se baseiam em percepções de especialistas da área e as unidades de observação são países. O impacto dessas informações, condensadas no IPCorr — para

23. Um dos objetivos declarados desse engajamento do Banco Mundial é a formação de *mainstream* a respeito do caráter negativo da corrupção sobre o desenvolvimento (KAUFMANN, 1998:153).

se tornar o tema da corrupção um tema importante na agenda política nacional e internacional —, foi espetacular. Adicionalmente, pesquisas acadêmicas tomaram o índice como fundamento para analisar quantitativamente o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento econômico e social. Mas, como os próprios autores do IPCorr afirmam, devemos ter um certo cuidado no uso desses dados. Tratando-se, na sua origem, de avaliações subjetivas de observadores, elas retratam não a realidade, mas a sua percepção. Essa percepção, por sua vez, é um fato social importante. Mas ela não poderá substituir a mensuração do grau de corrupção baseada nos comportamentos corruptos. Recentemente, as perspectivas para se chegar mais perto dessa realidade, por meio de pesquisas, melhoraram.

A partir da segunda metade dos anos 90, surge um novo tipo de pesquisas, orientadas a fornecer insumos para as políticas de controle da corrupção. Essas pesquisas também levantam valores e percepções de terceiros, mas tentam igualmente extrair informações sobre fatos baseados em experiências pessoais. Os resultados dessas inquirições são promissores quanto à possibilidade de se identificar, mais detalhadamente, os setores da economia mais atingidos pela corrupção, em que tipo de instituições públicas as práticas de corrupção são mais difundidas, qual o volume desse comércio com bens públicos e quais são, efetivamente, os danos para a sociedade.

Esses avanços recentes devem servir de estímulo para a realização de pesquisas quantitativas em outras áreas ligadas à corrupção. Assim, a análise quantitativa das notícias sobre casos de corrupção na mídia é um pressuposto para se investigar com mais precisão o fenômeno do escândalo político, seus elementos principais, sua dinâmica própria e as formas de instrumentalização política dos escândalos. Se o jornalismo investigativo é de fato uma das figuras importantes no controle da corrupção, devemos dedicar mais espaço à sua investigação. Da mesma forma, as pesquisas baseadas em dados do sis-

tema penal ainda estão rarefeitas no Brasil. A tese da impunidade como uma das principais causas para a corrupção no Brasil, mesmo que amplamente aceita, não está baseada em levantamentos empíricos. Uma descrição mais precisa das taxas de morosidade e de impunidade poderá dar indícios importantes para a discussão sobre a reforma do sistema de justiça brasileiro. Finalmente, os dados quantitativos devem ser complementados por análises qualitativas, principalmente para se entender o funcionamento das instituições de regulação e de controle. Dessa área de pesquisa, onde o direito, a ciência política e a administração se encontram, devem sair as propostas para se corrigir as distorções no funcionamento daquelas instituições.

São essas as reformas que poderão combater as causas sistêmicas da corrupção.

Bibliografia

- ATKINSON, Michael, MANCUSO, Maureen. Do we need a code of conduct for politicians? *Canadian Journal of Political Science*, 18 (3), p. 459-480, 1985.
- BUSSE, Laurence, PRIMMER, David. *The perception of corruption: a market discipline approach*. Atlanta, Georgia USA, 1996.
- CIET/Centro de Investigacion de Enfermedades Tropicales. Encuesta Nacional sobre Integridade y Corrupción en la Administración Pública Nicaragüense. Informe final de resultados. Ago. 1998.
- COALITION 2000. *Clean Future: Anti-corruption action plan for Bulgaria*. s. e., s. d. (2000?).
- DOLAN, K., MCKEOWN, B., CARLSON, J. M. Popular conceptions of political corruption: implications for the empirical study of political ethics. *Corruption and Reform*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands, v. 3, 1988, p. 3-24.
- EL CORRUPCIÓNMETRO. *La Prensa*, 25 jun. 1998. (Caderno Especial)

- FLEISCHER, David. The difficult task of evaluation corruption in Brazil: the "Corruption Score Board" Project. In: 9TH INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC). Durban, South Africa, out. 1999. (mimeo)
- GARDINER, John A. Controlling official corruption and fraud [in the US]: bureaucratic incentives and disincentives. *Corruption and Reform*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Netherlands , v. 1, 1986, p. 33-50.
- _____. The politics of corruption: organized crime in an american city. New York: Russel Sage Foundation, 1970.
- GIBBONS, K. M. Toward an attitudinal definition of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J., JOHNSTON, Michael, LEVINE, Victor T. (Org.). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick/London: Transaction Publishers, 1989. p. 165-171.
- HEIDENHEIMER, Arnold J. Perspectives in the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold J. (ed.). *Political corruption: readings in comparative analysis*. New York: Hold, Rinehart and Wilston, 1970. p. 18-28.
- ICAC/Independent Commission Against Corruption. *Unravelling corruption: a public sector perspective*. Survey of NSW Public Sector Employees' Understanding of Corruption and Their Willingness to Take Action, April 1994.
- JACKSON, Michael, KIRBY, Elisabeth, SMITH, Rodney, THOMPSON, Lynn. Sovereign eyes: legislators perception of corruption. *Journal of Comonwelth and Comparative Politics*, v. 32, n. 1, p. 54-67, 1994.
- JOHNSTON, Michael. The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, UNESCO, Vol. XLVIII, n° 3, 1996, p. 321-335.
- _____. Corruption and political culture in Britain and the United States. *Innovation*, Vol. 2, no. 4, 1989, 417-436
- _____. Right and wrong in american politics: popular conceptions of corruption. *Polity*, Vol. 18, 1986, p. 367-391.
- KAUFMANN, Daniel. Challenges in the next stage of anti-corruption. In: TRANSPARENCY INTERNATIONAL/ECONOMIC DEVELOPMENT INSTITUTE OF THE WORLD BANK.

- New perspectives on combating corruption.* Washington, 1998. p. 139-163.
- KAUFMANN, Daniel, KRAY, Aart, ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. *Governance matters.* The World Bank Development Research Group (Macroeconomics and Growth) and World Bank Institute (Governance, Regulation and Finance), Oct. 1999. (Policy Research Working Paper 2.196)
- KAUFMANN, Daniel, PRAHAN, Sanjan, RYTERMAN, Randi. *New frontiers in diagnosing and combating corruption.* The Worlds Bank Prem. Notes, n. 7, Oct. 1998.
- KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption.* Berkeley/Los Angeles/London: University of California, 1988.
- LAMBSDORFF, J. G. *Background paper to the 2000 Corruption Perception Index.* Transparency International/Göttingen University, Sept. 2000.
- LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 1964, p. 8-14.
- MANCUSO, M. Ethical attitudes of british Mps: a typology. *Parlamentary Affairs*, v. 46, n. 2, 1993, p. 179-191.
- MAURO, Paolo. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, v. 110, n. 3, 1995, p. 681-712.
- NOONAN JR., John T. *Subornos.* Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1989.
- NYE, Joseph S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, n. 61, 1967, p. 417-427.
- PETERS, John, WELCH, Susan. Political corruption. *American Political Science Review*, v. 72, n. 3, 1978, p. 974-984.
- ROSE-ACKERMANN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- SCOTT, James C. *Comparative political corruption.* Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1972.
- _____. Corrupção eleitoral. O aparecimento das máquinas políticas. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, 1971, p. 37-73.

- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da, GARCIA, Fernando. *Corrupção e crescimento econômico: instituições e a hipótese de capital-efetivo*. s. l., 2000? (mimeo)
- SPECK, Bruno Wilhelm. Do anedotismo para as manchetes políticas: a rápida ascensão do tema da corrupção. *Linha Direta*, Diretório Regional do PT/São Paulo, Ano IX, n. 463, 29 jul. a 4 ago. 2000, p. 5
- _____. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: *A democracia como projeto para o século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998. p. 39-58. (Debates 17)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL BANGLADESH. *Corruption in Bangladesh surveys: an overview*. 1997 (mimeo).
- USAID/US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *A handbook on fighting corruption*. s. l. (Washington?), s. d. (1998?).
- WEI, Shang-Jin. How taxing is corruption on international investors? *National Bureau of Economic Research*, 1997. (Working Paper 6.030)
- WORLD BANK *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank*. Washington: World Bank, Sept. 2000.

Resumo

A crescente atenção pública para a corrupção está acompanhada de uma multiplicação dos dados empíricos disponíveis sobre o fenômeno. Entre esses dados, as pesquisas de opinião pública tiveram um peso desigual e cresceram rapidamente nas últimas três décadas.

Discutem-se neste artigo algumas características importantes dessas pesquisas e o seu papel na investigação acadêmica e na política de controle da corrupção.

Relações entre índices de percepção de corrupção e outros indicadores em onze países da América Latina

CLÁUDIO WEBER ABRAMO

“Murchou-se logo a primeira ilusão, a ilusão de que todos os homens se guiam unicamente pelos princípios dos sentimentos puros e das idéias generosas. Era a primeira vez que ele se achava diante do homem prático, do homem-coisa, do homem-dinheiro, do homem-humanidade. Até então vivera nas regiões ideais das quimeras e dos sonhos.”

MACHADO DE ASSIS: “FRANCISCA”, *JORNAL DAS FAMÍLIAS*, 1867

Medir o grau de corrupção de uma sociedade qualquer não é tarefa simples. Como, por definição, atos de corrupção se processam fora do arcabouço legal, a medida de seus efeitos não é imediatamente evidente. Assim, por exemplo, contratos para a aquisição de um sistema gerencial complexo, ou para a construção de uma ponte rodoviária e que tenham resultado de licitações viciadas, não exibem diretamente, nos números correspondentes, quanto foi desviado na forma de propinas e/ou de superfaturamento.

Para obter tais medidas seria necessário usar métodos indiretos, como, por exemplo, a partir da comparação entre preços praticados nacional e internacionalmente. Contudo, na

maior parte dos países, e no Brasil em particular, o acesso aos preços praticados pelos diversos órgãos públicos não é simples; na prática, tais comparações são ainda inviáveis.

Por enquanto, o mais próximo que se chega na aquilatação da corrupção parte de levantamentos sobre a percepção de sua presença. Estes costumam ser realizados por institutos de pesquisas e empresas de avaliação de risco de investimentos. Basicamente, pergunta-se aos entrevistados — muitas vezes executivos de empresas exportadoras — qual é, na opinião deles, a incidência de práticas corruptivas em determinados países. Outras medidas de percepção derivam de pesquisas feitas internamente em países; as amostragens variam do meio empresarial à população em geral.

Todos os anos, realizam-se muitas dessas pesquisas. A Transparência Internacional (TI) reúne um certo subconjunto delas e, após tratamento estatístico, determina um índice de percepção de corrupção para cada país mencionado. Apenas países presentes em três ou mais levantamentos são considerados. O conjunto de todos os países compõe o Índice de Percepções de Corrupção (IPCorr) da Transparência Internacional. No ano de 1999, o índice incluía 99 países; em 2000, esse número caiu para 90.^{1,2}

A existência de um indicador como o IPCorr estimula de imediato perguntas a respeito de como ele se relaciona com ou-

-
1. A TI divulga também um índice de países corruptores, isto é, uma medida de percepção do grau com que empresas abrigadas em diversos países se envolvem em mecanismos de corrupção. O IPCorr de um país não reflete seu índice como corruptor, embora a TI estude maneiras de fazer essa incorporação. Em 2000, o índice de corruptores incluía 19 países exportadores: Suécia 8,3; Austrália e Canadá 8,1; Áustria 7,8; Suíça 7,7; Holanda 7,4; Grã-Bretanha 7,2; Bélgica 6,8; Alemanha e Estados Unidos 6,2; Cingapura 5,7; Espanha 5,3; França 5,2; Japão 5,1; Malásia 3,9; Itália 3,7; Taiwan 3,5; Coreia do Sul 3,4; China 3,1. Quanto maior a “nota”, menor a percepção de que empresas do país corrompem administradores públicos de outros países.
 2. A metodologia empregada na compilação do IPCorr é explicitada em Lambsdorff (2000a, 2000b).

tros indicadores estatísticos. É o que se pretenderá fazer no presente artigo, focalizando-se onze países latino-americanos. A Tabela 1 traz a relação desses países, juntamente com seu índice de corrupção e a posição no *ranking* ocupada por eles (quanto maior o índice, menor a percepção de corrupção associada ao país).

Tabela 1. *Posições no ranking da corrupção (total de 90 países).*

País	Índice	Posição
Argentina	3,5	52
Bolívia	2,7	71
Brasil	3,9	49
Chile	7,4	18
Colômbia	3,2	60
Costa Rica	5,4	30
El Salvador	4,1	43
Equador	2,6	74
México	3,3	59
Peru	4,4	41
Venezuela	2,7	71

Observa-se que o desempenho dos países latino-americanos é bastante desfavorável. Excetuando-se Chile e Costa Rica, a média dos índices dos nove países restantes é 3,78, o que significa aproximadamente 21% abaixo da média mundial.

Antes de passar à tarefa de comparar esses índices com outros indicadores, cabe uma observação metodológica. O IPCorr (como outros números comentados aqui) não corresponde a uma grandeza objetivamente mensurável, como o índice de analfabetismo adulto ou o Produto Interno Bruto (PIB) de um país. Quando se pede a uma pessoa para atribuir uma graduação de 0 a 10 para o nível de corrupção de diferentes pa-

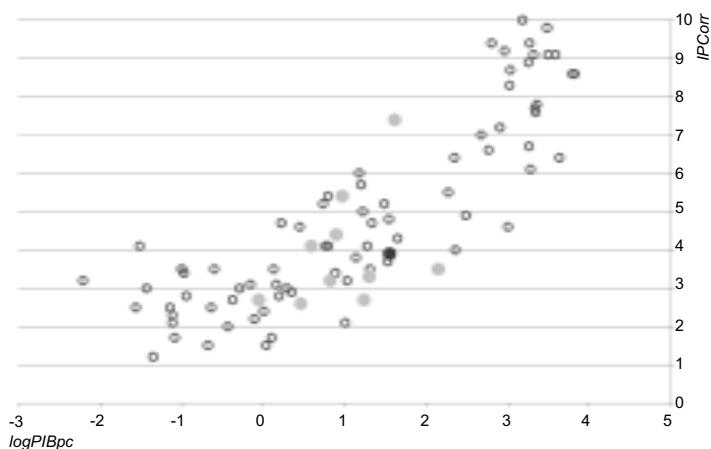
ises, nada garante que a distância entre as notas 1 e 2, por exemplo, seja igual à distância entre 7 e 8. A rigor, o que se obtém é uma classificação apenas ordinal. Em outras palavras, que o país A parece mais corrupto do que o país B, mas não que o país A é “x%” mais corrupto do que o país B.

A consciência sobre essa circunstância limitadora deve estar presente em todo raciocínio estatístico envolvendo o IPCorr: inferências baseadas em índices como esses não podem ser realizadas com o mesmo grau de segurança associado a raciocínios que se fazem sobre indicadores objetivos.

A primeira pergunta que se apresenta diz respeito à relação entre o IPCorr e o Produto Interno Bruto *per capita* dos países (PIBpc). Este último indicador é a medida de pobreza por excelência, e todos os indicadores sociais são fortemente relacionados a ele: de forma geral, quanto menor o PIB *per capita* de um país, piores são seus indicadores sociais. O IPCorr não é diferente, exibindo a elevada correlação de 0,84 com o logaritmo³ do PIBpc (dados de 1997, corrigidos para refletir o poder real de compra). A Figura 1 representa a relação entre os dois indicadores, realçados os onze países latino-americanos. Neste, como em todos os demais gráficos, o Brasil é indicado pelo ponto mais escuro.

3. O uso do logaritmo do PIBpc é apenas um artifício para concentrar mais os pontos.

Figura 1. *IPCorr X PIB per capita (logaritmo).*



O principal objetivo de se realizarem comparações entre indicadores é a busca de possíveis causas comuns. Isso se faz examinando-se uma grandeza estatística denominada correlação. Quanto maior a correlação entre dois conjuntos de indicadores, maior a probabilidade de que eles compartilhem causas. Como o PIB *per capita* geralmente guarda alta correlação com indicadores sociais, e como o mesmo acontece com o índice de corrupção, segue-se que, ao se buscarem relações entre este e outros indicadores, é sempre necessário levar em conta que o PIBpc pode estar entre as causas comuns.

Os diversos tipos de indicadores disponíveis podem ser classificados em duas categorias amplas: aqueles que podem estar na raiz da corrupção; e aqueles que podem ser afetados pela corrupção. No primeiro caso enquadram-se indicadores referentes ao ordenamento da sociedade, como o sistema jurídico, a eficácia governamental e outros, de modo geral ligados ao que modernamente se denomina “governância”. A segunda categoria inclui dados sobre saúde, educação e assim por diante.

Indicadores de governância

O estudo de indicadores de governância é relativamente recente, e as metodologias para tanto ainda se encontram em desenvolvimento. Um exercício nessa direção, empreendido na forma de uma compilação de diferentes levantamentos realizados por diversas agências e institutos de pesquisas, foi executado por pesquisadores do Instituto do Banco Mundial.⁴ São seis os indicadores KKZ (assim denominados a partir das iniciais dos nomes de seus idealizadores): Voz e Transparência, Estabilidade Política/Ausência de Violência, Eficácia Governamental, Estrutura Regulatória, Eficácia da Lei e Controle da Corrupção. Este último é um índice de corrupção semelhante ao IPCorr da Transparência Internacional.

Examinemos dois desses indicadores: Eficácia Governamental (Gov), compreendendo 156 países, e Eficácia da Lei (Lei), que abrange 166 países. No primeiro caso, os números se referem a percepções quanto a lentidão e excesso burocráticos, falha na ação governamental, qualidade do governo e da administração, vulnerabilidade da administração ante pressões políticas, continuidade administrativa quando de mudanças de governo, eficiência governamental na prestação de serviços, previsibilidade de normas etc.

No caso do indicador de Eficácia da Lei, as percepções medidas pelos diversos levantamentos que o compõem dizem respeito a validade efetiva de contratos, custos derivados de atividades criminosas, fraudes bancárias, possibilidade de cidadãos acionarem o governo, independência do Poder Judiciário, obediência dos cidadãos a sentenças judiciais, tradição de lei e ordem, prevalência de atividades informais, evasão fiscal, confiança na proteção à propriedade, confiança no Judiciário, previsibilidade do Judiciário e assim por diante.

4. Ver em Kaufmann, Kraai e Zoido-Lobatón (1999a, 1999b) a metodologia desses indicadores.

A Tabela 2 relaciona o desempenho dos onze países latino-americanos nesses dois indicadores.⁵

Tabela 2. *Posições nos rankings KKZ Gov e Lei.*

País	Gov	Posição	Lei	Posição
Argentina	5,4	48	6,0	59
Bolívia	4,2	84	4,3	98
Brasil	4,2	83	4,7	88
Chile	7,7	23	7,8	24
Colômbia	4,6	74	3,3	129
Costa Rica	6,1	42	6,5	48
El Salvador	4,1	87	3,6	117
Equador	3,3	111	3,5	122
México	5,2	52	4,0	108
Peru	5,2	54	3,9	111
Venezuela	2,6	133	3,6	118

As médias de Gov e Lei entre os 166 países são, respectivamente, 5,5 e 6. As médias correspondentes aos onze países latino-americanos são 4,8 e 4,7. Excluindo-se o Chile (o país de melhor desempenho no grupo), essas médias caem, respectivamente, para 4,5 e 4,3.

Intuitivamente, parece claro que o grau de corrupção de uma sociedade tem relação com a eficácia do governo e da lei — entre outros fatores. Estatisticamente, isso deve se traduzir numa correlação elevada entre o IPCorr e os dois indicadores. E, de fato, é isso o que acontece, e em alto grau, conforme mostra a Tabela 3.

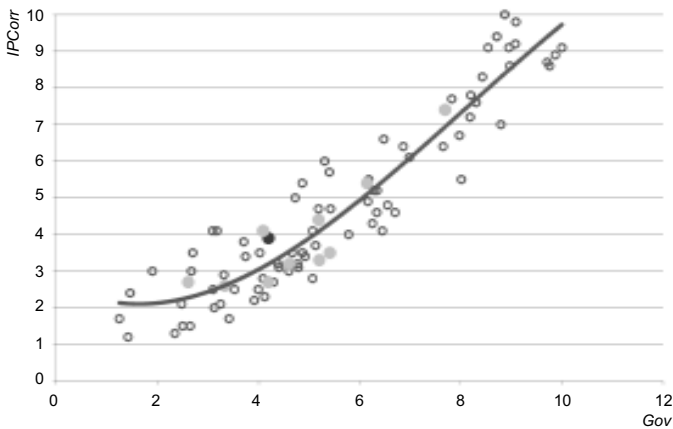
5. Os indicadores KKZ são expressos em torno da média zero. Aqui, se procedeu a uma transformação linear para levá-los a uma escala de 0 a 10, procedimento que não altera as propriedades estatísticas das séries numéricas.

Tabela 3. *Correlações.*

	<i>IPCorr</i>
Gov	0,93
Lei	0,91

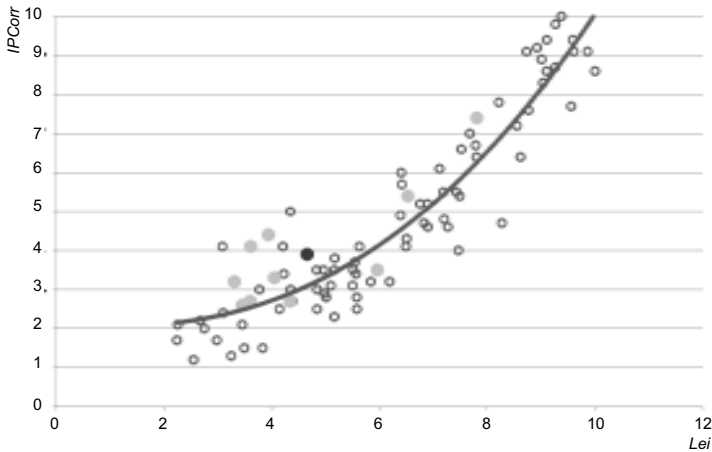
As altas correlações observadas são evidentes nas Figuras 2 e 3, em que o comportamento do IPCorr é representado contra os dois indicadores. As linhas traçadas nos gráficos correspondem a regressões estatísticas, isto é, dependências funcionais entre os indicadores, sob a hipótese de que guardem entre si relações causais.

Figura 2. *Eficácia governamental X IPCorr.*



Uma pergunta natural que se apresenta diz respeito ao efeito que melhorias na ação do governo e no desempenho do sistema judiciário teriam sobre o nível de corrupção percebido nos diversos países. A curva de regressão possibilita esse exercício. A Tabela 4 relaciona os onze países e, para diferentes graus de acréscimo dos indicadores Gov e Lei, a correspondente melhoria do IPCorr.

Figura 3. *Eficácia da lei X IPCorr.*



Observa-se, assim, que países afetados por eficácia governamental e jurídica muito baixas (como Equador, Venezuela, Bolívia e Colômbia) apresentariam reflexo relativamente pequeno em seus índices de corrupção como resultado de melhorias daqueles indicadores. No caso da Venezuela, por exemplo, mesmo um aumento de 100% de seu indicador legal levaria o país da 71^a à 28^a posição na classificação da corrupção. Já o Brasil atingiria a 27^a posição com uma melhoria de apenas 50% do indicador legal (ou governativo).

Por fim, convém repetir o acautelamento mencionado linhas acima: todos esses indicadores refletem percepções, e não medidas objetivas de fenômenos observáveis. Portanto, conclusões extraídas de raciocínios numéricos realizados sobre eles não devem ser levadas muito longe.

Tabela 4. *Efeitos de melhorias em Gov e Lei sobre o IPCorr.*

País	Melhoria de Gov	Melhoria de IPCorr	Nova posição	Melhoria de Lei	Melhoria de IPCorr	Nova posição
Argentina	20%	34%	39	20%	37%	37
	30%	52%	32	30%	59%	28
	50%	90%	22	50%	112%	18
Bolívia	20%	27%	57	20%	21%	60
	30%	43%	50	30%	34%	52
	50%	76%	37	50%	65%	41
Brasil	20%	19%	39	20%	18%	41
	30%	30%	34	30%	28%	35
	50%	53%	27	50%	54%	27
Chile	20%	25%	5	20%	34%	2
	30%	38%	1	30%	55%	1
	50%	–	–	50%	–	–
Colômbia	20%	28%	48	20%	9%	57
	30%	43%	41	30%	14%	52
	50%	77%	28	50%	27%	48
Costa Rica	20%	27%	21	20%	30%	20
	30%	41%	17	30%	48%	14
	50%	69%	6	50%	91%	1
El Salvador	20%	17%	37	20%	9%	41
	30%	27%	34	30%	14%	39
	50%	48%	26	50%	26%	34
Equador	20%	17%	65	20%	12%	68
	30%	27%	60	30%	19%	63
	50%	50%	50	50%	37%	52
México	20%	34%	41	20%	14%	51
	30%	52%	34	30%	23%	48
	50%	90%	25	50%	44%	37
Peru	20%	25%	28	20%	10%	36
	30%	39%	25	30%	16%	34
	50%	67%	19	50%	31%	27
Venezuela	20%	8%	68	20%	13%	65
	30%	14%	65	30%	21%	60
	50%	26%	57	50%	40%	51

Saúde e educação

O segundo conjunto de indicadores que se podem comparar com o IPCorr inclui, entre outros, números a respeito da saúde e da educação. A Organização Mundial da Saúde (OMS) compila sistematicamente dados sobre mortalidade em diferentes faixas etárias, expectativa de vida, distribuição dos recursos destinados ao sistema de saúde etc. A partir desses números, a OMS determina para cada país um índice de eficiência do sistema de saúde, situado numa escala de 0 a 1. A Tabela 5 relaciona os números de eficiência para nossos onze países, bem como sua posição na escala geral.⁶

Tabela 5. *Posições no ranking de eficiência de saúde.*

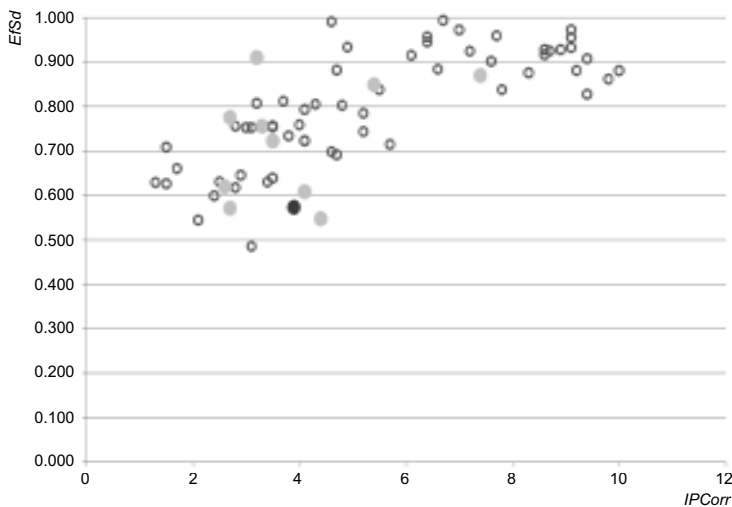
País	Eficiência geral do sistema de saúde (EfSd)	Posição
Argentina	0,722	75
Bolívia	0,571	126
Brasil	0,573	125
Chile	0,870	33
Colômbia	0,910	22
Costa Rica	0,849	36
El Salvador	0,608	115
Equador	0,619	111
México	0,755	61
Peru	0,547	129
Venezuela	0,775	54

6. OMS — *Relatório 2000*.

Como se percebe, cerca de metade dos países latino-americanos aqui examinados (incluindo-se o Brasil) apresentam números catastróficos no que diz respeito a esse indicador.

A tarefa seguinte é determinar a correlação existente entre o índice de corrupção e o índice de eficiência de saúde (EfSd). Para fazer isso, contudo, convém eliminar da série os países africanos. O motivo para tanto é que os números da África são exageradamente baixos: o país situado em posição mais elevada na escala é Burkina Fasso, na posição 132. Fazendo-se isso, restam 69 países presentes simultaneamente no índice de corrupção da Transparência Internacional e na relação da OMS. A correlação entre os dois índices é de 0,74, outra vez alta. A Figura 4 corresponde ao gráfico de um índice contra o outro. (Observe-se que o índice de corrupção está representado nas abscissas, diferentemente do que foi feito na seção anterior.)

Figura 4. *IPCorr X Eficiência do sistema de saúde.*



A dispersão mais acentuada evidente no gráfico da Figura 4 indica que, apesar da correlação alta entre os dois indicadores, a hipótese da existência de causas comuns é menos justi-

ficável do que nos casos exemplificados na seção anterior, embora não possa ser descartada.

Muito menos fundamentada seria uma relação direta entre o índice de corrupção e dados educacionais. A Tabela 6 traz a porcentagem de indivíduos analfabetos acima dos 15 anos de idade para nove dos onze países latino-americanos.⁷ Dados correspondentes a Costa Rica e El Salvador não são disponíveis.

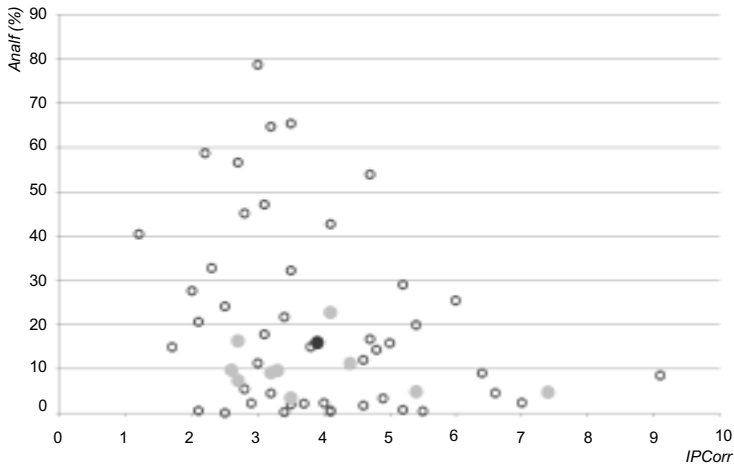
Tabela 6. *Analfabetismo adulto (> 15 anos).*

País	Taxa de analfabetismo acima dos 15 anos (Analf)
Argentina	3,4
Bolívia	16,3
Brasil	15,9
Chile	4,7
Colômbia	9,1
Equador	9,7
México	9,6
Peru	11,2
Venezuela	8,3

Na classificação geral da Unesco faltam quase todos os países da OCDE, devido a diferenças metodológicas na determinação desse número. Como também faltam dados relativos a alguns outros países, restam 58 que comparecem também no índice de corrupção. Nesse conjunto, a correlação IPCorr X Analf é de -0,3, bastante baixa. A Figura 5 traz o gráfico de dispersão correspondente, em que é evidente a ausência de relacionamento entre os dois indicadores.

7. UNESCO. *World Education Report 2000* (Tabela 2, p. 132 ss).

Figura 5. *IPCorr X Analfabetismo acima dos 15 anos (%).*



Conclusão

A análise estatística reportada aqui reforça a noção intuitiva de que fatores como a eficácia governamental e a conformidade à lei vigorante numa sociedade afetam seu nível de corrupção. Já o impacto de melhorias do nível de corrupção sobre indicadores sociais é razoavelmente claro no caso da saúde, ao passo que, em se tratando da educação, à primeira vista a relação parece inexistir. Isso talvez se explique pelo fato de que, em qualquer tipo de economia, a saúde é uma atividade intensiva de capital, o que implica significativos processos de licitação — que é onde, exatamente, se dá a maior parte da corrupção em qualquer sociedade. Já a educação, nos países mais pobres, é intensiva em mão-de-obra. Isso significa que números educacionais ruins têm provavelmente menos relação com desvios de verbas do que com má formação de professores, evasão escolar devido à pobreza e outros fatores menos diretamente mensuráveis.

Referências

- KAUFMANN, D., KRAAI, A., ZOIDO-LOBATÓN, P. *Aggregating governance indicators*. The World Bank Development Research Group (Macroeconomics and Growth) and World Bank Institute (Governance, Regulation and Finance), Oct. 1999a. (Policy Research Working Paper 2.195)
- _____. *Governance matters*. The World Bank Development Research Group (Macroeconomics and Growth) and World Bank Institute (Governance, Regulation and Finance), Oct. 1999b. (Policy Research Working Paper 2.196)
- LAMBSDORFF, J. G. *Background papers to the corruption perceptions index: framework document*. Transparency International/Göttingen University, Sept. 2000a.
- _____. *The precision and regional comparison of perceived levels of corruption: interpreting the results*. Transparency International/Göttingen University, Sept. 2000b.
- OMS — ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Relatório 2000*.
- UNESCO — UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. *World Education Report 2000*.

Resumo

Exibem-se relacionamentos entre o Índice de Percepções de Corrupção (IPCorr) da Transparência Internacional e quatro outros indicadores, focalizando-se a atenção sobre onze países da América Latina, entre eles o Brasil.

Conquanto a corrupção seja associada à pobreza, a análise estatística mostra que é possível vinculá-la a indicadores como a eficácia governamental e a eficácia da lei. Já a relação entre o IPCorr e indicadores sociais não é tão intensa.

Embora, no caso da saúde, seja ainda possível estabelecer uma relação fraca com a corrupção, o mesmo não parece ocorrer no caso do analfabetismo adulto.

Corrupção e desempenho econômico¹

MARCOS FERNANDES GONÇALVES DA SILVA

1. Introdução

Mostrarei aqui, neste pequeno ensaio, as três principais visões que procuram avaliar as conseqüências econômicas da corrupção dentro da moderna economia política (positiva). Essas visões 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.²

Posteriormente, apresentarei alguns trabalhos recentes que tentam lidar com a relação entre corrupção e crescimento.

2. A economia da corrupção

A primeira visão aqui referida está ligada à teoria dos caçadores-de-renda *stricto sensu*; a segunda, à teoria econômica

-
1. Gostaria de agradecer o apoio financeiro e logístico do Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV-SP, a Fernando Garcia e a Daniela Mansur. Este artigo foi desenvolvido a partir de pesquisas financiadas pelo NPP da EAESP/FGV-SP.
 2. Para um resumo da bibliografia básica sobre o tema, bem como das abordagens que envolvem a economia política positiva, ver Silva (1994, 1996a, 1996b, 1996c, 1996d, 1996e).

da propina; 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), Tullock (1967, 1990) e Bhagwati (1982, 1983).³ Segundo essa visão, os agentes econômicos possuem uma motivação básica, qual seja, maximizar seu bem-estar econômico. Entretanto, essa 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, essa obtenção de renda pode implicar transferências dentro da sociedade, via monopólios e diversas formas de privilégios. A atividade ligada à busca dessa renda é chamada de caçadora-de-renda.

Analisemos o caso, por exemplo, onde os agentes caçam renda dentro das regras do jogo, sem violar a lei. Imagine-se 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 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 negociada. A rigor, fora essa perda (*dead weight loss*), a transferência entre os 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

3. Ver Tollison (1982), para um resumo abrangente da literatura sobre *rent-seeking*.

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 protecionismo. Nesse 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 haveria 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.

Esse custo associado à atividade caçadora-de-renda tem uma dimensão qualitativa importante. Muitos recursos humanos de elevado talento são alocados nessas atividades improdutivas, atividades que são altamente rentáveis e, por essa razão, as transferências de renda dentro da sociedade tendem a penalizar os talentos alocados em atividades produtivas. Essa 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.

Mas a essência da atividade caçadora-de-renda está na própria existência de um sistema tributário. Essas atividades aparecem principalmente porque existem o Estado e a arrecadação tributária. Há um incentivo para que cada facção dentro da sociedade exerça pressão sobre o governo no sentido de trans-

ferir renda na sua direção, via subsídios, isenções e outros mecanismos. Nesse caso, também são alocados recursos econômicos improdutivamente.

O outro custo adicional associado à 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, esse tributo 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. Essas regras, inclusive, podem diretamente *obrigar* os agentes a exercer as atividades caçadoras-de-renda. O excesso de regulamentação é um exemplo disso: em muitos países em de-

envolvimento, os entraves burocráticos para a abertura de negócios são tantos, que os agentes vêem-se forçados a investir recursos (tempo, talento) em atividades improdutivas.

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 esses compostos por caçadores-de-renda.⁴ 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, fá-lo-ão. De outra forma, entretentes, 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 corrupta entre panelinhas (grupos organizados, fora da lei, de caçadores-de-renda) cria custo e ineficiência.

Os agentes corruptos e corruptores podem ser modelados como agentes caçadores-de-renda. A diferença do agente caçador-de-renda *stricto sensu* está no fato de que os corruptos agem fora da lei. Posto isso, dentro dessa visão econômica de corrupção existem três formas de controlar o fenômeno: a) minimizar a regulamentação e buscar um desenho institucional

4. Ver, a esse respeito, Mbaku (1992).

que iniba as oportunidades de caçar renda ilegalmente; b) impor um sistema de crime e castigo que aumente o risco, na margem, da ação corrupta; e c) criar um sistema de incentivos e uma cultura organizacional, dentro da máquina pública, que valere negativamente a corrupção (ética do mérito e da correção).

A corrupção pode florescer com maior vigor, portanto, em sociedades onde predominem: a) o centralismo estatal, com excesso de regulamentação sobre a vida privada e o mercado; b) 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 c) uma baixa moral, tolerância ou legitimidade informal com relação ao fenômeno.

Em países em desenvolvimento, existe muita aderência dessa visão de economia política da corrupção ligada à teoria do caçador-de-renda. 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 patrões-clientes. As conseqüências disso são nefastas, principalmente em se tratando de países pobres.

Essa visão de corrupção, como resultado de comportamento caçador-de-renda fora da lei, pode ser complementada pela economia política da propina (ROSE-ACKERMANN, 1978). 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.

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 privada (fraude).

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 à simples apropriação indevida de recursos de terceiros, ou à garantia de tratamento diferenciado (como na maior parte dos casos de corrupção em baixos níveis de administração).

A corrupção política, dentro dessa visão, pode ser encarada da seguinte forma. Os agentes públicos, em geral, e os políticos, em particular, agem como o *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-se 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 ele 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 a essa prática e do interesse público com relação ao comportamento político.

A corrupção em geral, ligada à propina, está vinculada, 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 manipuladas por diversos agentes públicos e privados, que podem estabelecer muitos argumentos para justificar preços acarretadores de superfaturamento e divisão de propinas entre as partes envolvidas. Como há um problema de controle sobre o comportamento dos agentes públicos que tomam essas decisões econômicas e financeiras, abre-se margem para a corrupção.

A solução para o problema da propina está, dentro desse 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 punição.⁵

5. Há uma vasta literatura sobre esses temas relacionando instituições, evolução institucional e corrupção. Ver, por exemplo, Ades, A. e Di Tella (1996), Boycko, Shleifer e Vishny (1995), Cartier-Bresson (1997), Hampton (1996), Harriss-Withe e White, (1996), Jones (1996), Khan (1996), Klitgaard (1991), Kong (1996), Kurer (1993), Porta e Meny (1997), Porta (1997), Shleifer e Vishny (1994), Sidel (1996), Theobald (1990) e White (1996).

A terceira e mais moderna intervenção da economia sobre o tema da corrupção vem do trabalho de Shleifer e Vishny (1993), dentre outros. A preocupação central aqui é a relação entre instituições e corrupção e a relação desta 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 para 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 associados ao crescimento. Os investimentos externos em um determinado país podem ser prejudicados quando diversas agências estatais, envolvendo políticos e burocratas, exigem propinas dos agentes privados para a implementação de projetos. As empresas e investidores podem preferir investir em países onde o nível de corrupção é menor, dado que esses “custos informais” entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos.

Um estudo recente (SILVA, GARCIA e BANDEIRA, 2001) busca analisar a influência da corrupção sobre a produtividade. Para tal, considera-se um modelo de crescimento baseado em Solow e de Mankiw, Romer e Weil (1992). Nesse modelo, introduz-se a hipótese — definida como capital-efeti-

vo em Garcia *et al.* (1999) — de que o grau de desenvolvimento institucional afeta a produtividade do capital. A função de produção é reespecificada, substituindo-se o capital por uma variável que expressa o capital ajustado à sua produtividade. Os resultados empíricos indicam que a corrupção, medida pelo Índice de Percepções da Corrupção publicado pela Transparency International (TI), tem impacto negativo sobre o crescimento econômico.

A intuição básica desse modelo é a seguinte. Crescimento econômico é o aumento da renda *per capita* no futuro. Podemos dizer que o crescimento econômico de um país depende, portanto, de variáveis como a poupança — disponível para a realização de novos investimentos que gerarão mais riqueza no futuro —, do avanço técnico — que permite um aumento da produtividade na economia — e do investimento em educação, ou capital humano, que também tem impacto sobre o aumento da produção no futuro.

A corrupção representaria uma espécie de custo que reduziria a “eficácia” do investimento. Tudo se passa como se tivéssemos que desperdiçar dinheiro à toa para podermos criar novas riquezas no futuro.

Há uma boa metáfora para se entender isso. Imagine-se dez anos atrás, quando um cidadão comum se propunha a tirar sozinho os documentos de licenciamento de seu carro. Essa simples tarefa poderia tomar-lhe dias e, se não desejasse usar os serviços de despachantes, provavelmente não conseguiria — sem elevados custos medidos em termos de perda de tempo — retirar seus documentos. Hoje, com um novo conjunto de regras — que os economistas chamam de instituições — podemos licenciar o carro pela *internet*. É evidente que aquela estrutura institucional anterior implicava ineficiência e custos elevados — enfim, desperdício de dinheiro.

A corrupção geralmente está acompanhada de estruturas institucionais ineficientes que diminuem a efetividade do in-

vestimento. Para cada real investido, boa parte é desperdiçada. Caso tivéssemos, numa dada economia, melhores instituições, provavelmente um mesmo nível de investimento provocasse um aumento no PIB *per capita* mais expressivo que aquele pre-valecente na presença de um nível maior de corrupção.

A corrupção pode onerar o crescimento econômico também devido ao fato de afugentar investimentos novos, por criar instabilidade política. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Caso esse risco aumente consideravelmente, projetos de novos investimentos podem ser adiados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes, que acabam em golpes de Estado sucessivos ou em guerras civis. Esse último aspecto, que relaciona corrupção, instabilidade política e crescimento, não é abordado por este estudo.

Outro ponto, que também não é tratado aqui, é a relação entre corrupção e desenvolvimento, desenvolvimento entendido aqui no sentido amplo do termo, como garantia de qualidade de vida mínima para toda a população de um país. Deve-se considerar que, em várias economias, a corrupção implica diminuição da eficácia dos investimentos ditos sociais, por ineficiência deliberada dessas políticas ou por puro desvio de verbas públicas destinadas para as políticas de combate à pobreza, de melhoria da educação, da saúde etc.

Pode-se ter, então, uma idéia de quão danosa pode ser a corrupção, quando endêmica e crônica numa sociedade, não só para o crescimento de uma economia, mas também para o desenvolvimento social e humano.

3. Conclusão

A penetração da economia no estudo da corrupção constitui fenômeno relativamente recente. Porém, as vantagens de se

trabalhar “economicamente” o tema são indiscutíveis. Isso porque 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 a 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 para a 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, formar grupos de interesse com estrutura clientelística para exercer a função de catalisadores de comportamentos caçadores-de-renda “fora-da-lei”, ou, portanto, corruptos.

Por fim, como salientado acima, a corrupção afeta o desempenho da economia tanto do ponto de vista estático como dinâmico, tendo conseqüências sobre a eficiência alocativa e sobre o crescimento econômico.

Bibliografia e referências

ADES, A., DITELLA, R. The causes and consequences of corruption: a review of recent empirical contributions. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)

- ALATAS, S. H. *Corruption: its nature, causes and functions*. Gower Publishing Group, 1990.
- BHAGWATI, J. DUP activities and rent-seeking. *Kyklos*, 36, 1983.
- . Directly-unproductive profit-seeking activities. *Journal of Political Economy*, Oct. 1982.
- BOYCKO, M., SHLEIFER, A., VISHNY, R. *Privatizing Russia*. MIT Press, 1995.
- BUCHANAN, J. M., TULLOCK, Gordon. *The calculus of the consent*. Michigan University Press, 1965.
- CARTIER-BRESSON, J. The economics of corruption. In: PORTA, D. D., MENY, Y. (eds.). *Democracy and corruption in Europe*. Pinter, 1997.
- FIORENTINI, G., PELTZMAN, S. (eds.). *The economics of organised crime*. Cambridge University Press, 1995.
- GARCIA, F., GOLDBAUM, S., VASCONCELLOS, L., REBELO, A. *Crescimento econômico e mudança institucional: uma análise da evolução e dos condicionantes da poupança e investimento na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai*. Relatório do Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP/FGV-SP. São Paulo, 1999.
- HAMPTON, M. P. Where currents meet: the offshore interface between corruption, offshore finance centres and economic development. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)
- HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. *Liberalization and corruption: resolving the paradox*. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27).
- JONES, C. The Argentine debate. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)
- KHAN, M. A typology of corrupt transactions in developing countries. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)

- KLITGAARD, R. *Controlling corruption*. University of California Press, 1991.
- KONG, T.Y. Corruption and its institutional foundations: the experience of South Korea. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)
- KRUEGER, A.O. The political economy of rent-seeking. *American Economic Review*, 64, 1974.
- KURER, O. Clentelism, corruption and the allocation of resources. *Public Choice*, 77, 1993.
- MANKIW, N., ROMER, D., WEIL, D. A contribution to the empirics of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, May 1992.
- MBAKU, J. M. Bureaucratic corruption as a rent-seeking behavior. *Konjunkturpolitik*, 1992.
- PORTA, D. D. The vicious circles of corruption in Italy. In: PORTA, D. D., MENY, Y. (eds.) *Democracy and corruption in Europe*. Pinter, 1997.
- PORTA, D. D., MENY, Y. (eds.). *Democracy and corruption in Europe*. Pinter, 1997.
- ROSE-ACKERMANN, S. Corruption: a study in political economy. *Academic Press*, 1978.
- SHLEIFER, A., VISHNY, R.W. *Politicians and firms*. Harvard Institute of Economic Research, June, 1994. (Discussion Paper 1686)
- _____. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, Aug., 1993.
- SIDEL, J.T. Siam and its twin? Democratization and bossism in contemporary Thailand and the Philippines. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)
- SILVA, M. F. G. Políticas e governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – Parte II. *Revista de Administração de Empresas – ERA/EAESP-FGVSP*, v. 36, 4, 1996a.
- _____. Políticas e governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – Parte I. *Revista de Administração de Empresas – ERA/EAESP-FGVSP*, v. 36, 3, 1996b.

- _____. O livro negro da corrupção (resenha). *Revista de Economia Política*, v. 6, abr./jun. 1996c.
- _____. Economia política da corrupção. *Revista de Economia da Construção*, n. 2, 1996d.
- _____. *A economia política da corrupção*. Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1995. (Relatório de pesquisa n. 03/1995)
- _____. *Instituições e desempenho econômico*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1994. (paper)
- SILVA, M. F. G., GARCIA, F., BANDEIRA, A. C. *Evidências acerca dos efeitos da corrupção sobre a produtividade de fatores e a renda agregada*. EAESP/FGV-SP, 2001. (Texto para discussão — no prelo).
- THEOBALD, R. *Corruption, development and underdevelopment*. MacMillan, 1990.
- TOLLISON, R. D. Rent-seeking: a survey. *Kyklos*, 35, 1982.
- TULLOCK, G. *Rent-seeking*. Edward Elgar. 1993.
- _____. *The economics of special privilege and rent-seeking*. Kluwer Academic Press, 1990.
- _____. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5, 1967.
- WHITE, G. Corruption and market reform in China. In: HARRISS-WHITE, B., WHITE, G. (eds.). *Liberalization and the new corruption*. Apr., 1996. (IDS Working Papers 27)

Resumo

O ensaio expõe os três principais conjuntos de teorias que abordam as conseqüências econômicas da corrupção.

Essas teorias analisam as relações entre regras, instituições, corrupção e as conseqüências econômicas e sociais desse fenômeno.

Por fim, são apresentados alguns argumentos que mostram as conexões entre corrupção e crescimento.

Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais

DAVID FLEISCHER

1. A experiência brasileira

Embora a legislação eleitoral brasileira estigmatize o “abuso do poder econômico” como algo nocivo ao processo eleitoral, ela não dota o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e os TREs (Tribunais Regionais Eleitorais) com poderes suficientes para realmente inibir esses abusos. Muitas vezes, os TREs constatarem claramente esses excessos do poder econômico público e privado, mas não têm poderes legais para intervir, para coibir tais abusos.

Pela legislação brasileira, nenhum candidato pode praticar despesas eleitorais, cabendo exclusivamente aos partidos políticos efetuar esses gastos e prestar contas no final de cada campanha. Essas contas apresentadas à Justiça Eleitoral são acordadas entre os demais partidos que disputaram a eleição, numa espécie de “acordo de apoio mútuo entre cavalheiros”, onde cada partido ratifica a lisura da contabilidade dos outros partidos para que, em troca, possa ter as suas próprias contas aprovadas.

Em 1982, após sua reeleição como deputado federal em Minas Gerais, um conhecido político foi levado à Justiça Comum, por uma gráfica, em razão do não pagamento pela im-

pressão do seu material eleitoral usado na campanha (cartazes, cartas circulares, “santinhos”, brindes etc.). O advogado do deputado argumentou que, caso seu cliente pagasse essas contas, perderia o seu mandato, pois, pela legislação em vigor, somente o seu partido (PDS/Partido Democrático Social) poderia efetuar tais pagamentos, e, portanto, a gráfica teria que cobrar do PDS, e não do deputado. O juiz concordou com essa linha de argumentação e condenou o partido a ressarcir a gráfica, e o deputado se livrou do processo judicial.

Por que, então, o Brasil é praticamente o campeão mundial de campanhas caras? Por que, para se eleger para um mandato de quatro anos como deputado federal, alguns candidatos gastam quatro, cinco ou seis milhões de dólares, embora, com os salários de deputados oscilando em torno de 4.500 dólares (brutos) por mês, em quatro anos o ganho acumulado não passaria de 216.000 dólares?

1.1 Manipulação de verbas públicas

Os candidatos a deputado, a senador ou a governador gastam rios de dinheiro (o seu próprio e o das pessoas físicas e jurídicas que os apóiam) para se eleger, na expectativa de conseguir “ganhos” compensatórios durante o seu mandato, muito superiores aos gastos com a sua campanha.

Esses futuros “ganhos” podem ser de várias formas: 1) licitações públicas (para fornecimento de bens e serviços ao governo) viciadas em favor de suas próprias empresas, ou empresas de parentes ou “contribuintes” da sua campanha; 2) “desatinação” de verbas públicas para entidades-fantasma, a título de doação; 3) concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e outros subsídios para empresas “amigas”; e 4) decisões de políticas públicas diversas que favorecem certos grupos.

Esses “ganhos” ou “contribuições” podem vir antes ou depois da eleição do candidato, na forma de “adiantamentos” para serviços a serem prestados após a eleição, ou na forma de “cobranças” para tais serviços executados ao longo do mandato — ou ambos.

Até a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, a corrupção no Brasil sempre existiu de uma forma mais descentralizada, com “cobranças” de comissões em torno de 10% a 15%. No caso Collor-PC Farias, essas práticas mudaram radicalmente. Em primeiro lugar, as contribuições para a campanha “collorida” de 1989 eram todas centralizadas pelo Sr. Paulo César Farias, o tesoureiro-mor da campanha, e essas “contribuições” eram escalonadas por faixas, de acordo com o nível de atendimento esperado junto ao novo governo, a partir de 1990. Porém, com a posse do presidente Collor em 15 de março de 1990, os empresários foram surpreendidos com novas visitas do Sr. PC Farias, com cobranças de até 40% de comissão para fazer qualquer negócio com o governo (COLLOR DE MELLO, 1993, FLEISCHER, 2000).

Durante as investigações da CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) que verificou as denúncias do irmão caçula do presidente (Pedro Collor de Mello) ao longo dos meses de junho, julho e agosto de 1992 — e que resultaram no *impeachment* do presidente —, a maior parte dos depoimentos e provas materiais recebidos foram dessa área — das comissões cobradas em troca de contratos e licitações, e outros tratamentos favoráveis por parte do governo Collor (MENDES, 1992).

1.2 Sistema eleitoral

Outra razão pela qual os candidatos a deputado federal e estadual realizam gastos astronômicos nas suas campanhas é a natureza do sistema eleitoral usado no Brasil. É utilizada a pior

alternativa possível de representação proporcional — a de lista aberta —, praticamente o único sistema proporcional que dispõe dessa variante, enquanto quase todos os outros sistemas proporcionais usam a lista fechada e bloqueada.

No sistema proporcional com lista aberta, não há competição entre partidos (chapas), pois a maior competição sempre se dá entre “companheiros” da mesma chapa. Cada um deles luta para se eleger, e jogar seus colegas de chapa na suplência. Assim, as maiores traições e deslealdades são perpetradas entre correligionários. Essa situação também resulta em partidos muito fracos, com pouca fidelidade e coesão interna.

Por outro lado, esse sistema de lista aberta promove o personalismo, o caciquismo, o individualismo e o egoísmo tão característicos do sistema político brasileiro. Cada candidato desempenha a sua campanha individualmente e os partidos (a coletividade) se tornam, na melhor das hipóteses, um veículo eleitoral, e na pior das hipóteses uma legenda de aluguel. Assim, o eleitor é induzido a votar na pessoa, e não na legenda. Ninguém veste a camisa do partido e parte para o individualismo, principalmente o individualismo nos gastos, embora a legislação determine que despesas eleitorais deverão ser contraídas exclusivamente pelo partido. Daí o exercício de “faz-de-conta” *ex-post-factu* que todos os partidos fazem depois do pleito. Os gastos são individuais, e também os “ganhos” têm que ser individuais.

De uma certa maneira, “o feitiço virou contra o feiticeiro” após a eleição de 1989, pois o presidente Collor não tinha uma base partidária no Congresso, por ter sido eleito por uma estratégia antipartidária. Assim, não podia contar com as lideranças partidárias no Congresso para mobilizar apoio para os seus projetos legislativos, e foi obrigado a jogar no “corpo a corpo” para garantir apoios individuais de deputados e senadores praticamente votação por votação, e cada vez o cacife dos parla-

mentares aumentava mais (até acima da indexação inflacionária do período).

Se, na sua tão sonhada reforma da legislação eleitoral, o Brasil modificasse o seu sistema de representação proporcional para eliminar a lista aberta e adotar a lista fechada e bloqueada, todos os candidatos de uma dada lista partidária seriam obrigados a vestir a camisa do partido e unificar a campanha sob o comando do diretório regional no respectivo estado. Dessa maneira, realmente, todos os gastos seriam efetuados pelo partido. A campanha seria conduzida num nível muito mais elevado que com a lista aberta, os gastos seriam reduzidos consideravelmente, e o controle por parte dos TREs seria facilitado.

1.3 O marketing político e a mídia

Tanto no Brasil como na maioria dos sistemas políticos onde as eleições são livres e competitivas, o acesso à mídia eletrônica (rádio e televisão) constitui o mecanismo de *marketing* e comunicação política mais importante (e mais caro) entre os candidatos e seus respectivos eleitorados. O uso eficaz da televisão, acoplado às técnicas modernas de pesquisas eleitorais — bem-feitas e bem traduzidas para estratégias de *marketing* na campanha presidencial em 1989 — foi a peça decisiva na eleição de Fernando Collor de Mello, já que era governador de um estado pequeno e inexpressivo, lançado por um partido pequeno e novo, e totalmente desconhecido, como político, pela maior parte do eleitorado brasileiro.

Em qualquer país onde a mídia eletrônica está em mãos de empresas privadas (e não é monopólio do Estado), as campanhas que utilizam pesadamente estratégias de *marketing* político na televisão são extremamente caras, e portanto exigem dos tesoureiros eleitorais a arrecadação de recursos vultosos —

principalmente se o candidato começa da estaca zero, ou seja, é uma figura totalmente desconhecida do eleitorado. Por essa razão, cada vez mais no Brasil observamos o fenômeno de personagens da mídia televisiva (radialistas, jornalistas, apresentadores de programas populares etc.) terem relativo sucesso em se eleger deputados federais e estaduais.

Desde quando a televisão se tornou um veículo importante nas campanhas eleitorais no Brasil (no início dos anos 70), o Congresso Nacional (ou seja, a própria classe política) tratou de regulamentar o acesso ao rádio e à televisão, como uma maneira de impedir o abuso do poder econômico e permitir a divisão paritária de um horário eleitoral gratuito entre os partidos habilitados, durante 60 dias antes do pleito. Isso para evitar que os candidatos e partidos com mais recursos pudessem comprar mais publicidade na mídia eletrônica do que os mais pobres; ou, por outro lado, que os donos de concessões de rádio e TV dessem um tratamento preferencial (espaços de propaganda a preços menores) a certos candidatos, em detrimento de outros. Observa-se que, cada vez mais, os próprios políticos são donos de emissoras locais ou regionais.

Em tese, esse conceito do horário eleitoral gratuito foi bom para colocar os partidos e candidatos em pé de igualdade, e funcionou bem na eleição de 1974, quando esse horário foi gerado ao vivo na forma de debates entre os candidatos dos dois partidos (Arena e MDB) ao Senado, e de pequenos blocos de propaganda dos candidatos a deputado.

Porém, a partir dos anos 80, três mudanças alteraram radicalmente essa situação: 1) a proliferação de novos partidos políticos; 2) o uso de videotapes no horário gratuito; e 3) a concessão de uma hora gratuita, por semestre, para cada partido expor o seu programa e ideário ao público.

Assim, o chamado “horário gratuito” se tornou muito caro, pois cada partido ou candidato passou a gastar rios de dinheiro

para contratar especialistas em *marketing* político e empresas produtoras de vídeos para conduzir a sua campanha na televisão. No caso acima citado da campanha de Fernando Collor em 1989, além de produzir vídeos sofisticadíssimos, o candidato contratou entre dez e doze equipes de vídeo (e os *Lear Jets*), para cruzar o país, acompanhando a sua campanha e gravando clipes para serem usados na produção dos vídeos do seu segmento do horário gratuito nos dias seguintes.

2. Uma visão comparativa

A título de comparação, analisaremos as experiências de algumas nações no controle do financiamento de campanhas políticas.

2.1 Europa

A Alemanha usa um sistema eleitoral “misto” (que talvez venha a ser adotado no Brasil), com o sistema parlamentarista de governo. Ou seja, em todos os níveis (federal, estadual e municipal) não há eleições majoritárias para presidente, governador, senador ou prefeito — apenas eleições parlamentares para deputados e vereadores. O sistema “misto” permite ao eleitor dois votos para deputado; um para a eleição no nível do distrito, uninominal, e outro (voto desvinculado) em uma lista partidária (fechada e bloqueada), pelo sistema proporcional.

Assim, todos são eleitos pelas listas partidárias, e todo o financiamento das campanhas eleitorais é feito via partidos. As pessoas físicas e jurídicas podem contribuir para o seu partido (ou mais de um partido) até um certo limite, e essas contribuições são transparentes e deduzidas do imposto de renda. Periodicamente, os partidos são obrigados a publicar dados sobre as

contribuições recebidas (nome da pessoa ou empresa e quantidade recebida) e os gastos efetuados, submetendo-os ao crivo da administração eleitoral.

Paralelamente, a Alemanha tem um sistema rigoroso de auditoria e controle interno e externo para monitorar os gastos do governo, para evitar licitações viciadas, “comissões” extorsivas e contribuições extralegais. Apesar desse rigor, de vez em quando algum ministro ou subministro é demitido por “irregularidades” financeiras/eleitorais. Em 1999, o ex-primeiro-ministro Helmut Kohl, da CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*/União Democrata Cristã da Alemanha), foi acusado de ter “escondido” contribuições tipo “caixa dois”, não reportadas por seu partido; a CDU foi multada, sendo o montante da pena pecuniária três vezes superior à soma não declarada.

No início de 1993, os jornais deram conta de casos de corrupção eleitoral em grande escala na Itália (envolvendo quase todos os partidos); caixinhas de campanha por parte do Partido Socialista Francês; e contribuições clandestinas ao Partido Socialista Obrero Español, escândalo que provocou a queda do gabinete do primeiro-ministro Felipe González e a antecipação das eleições parlamentares.

2.2 Estados Unidos

Os gastos nas campanhas norte-americanas também aumentaram ao longo dos anos. Na campanha presidencial de 1860, Abraham Lincoln gastou 100.000 dólares, e o seu adversário, Steven Douglas, 50.000. Cem anos depois, John F. Kennedy gastou 9,7 milhões de dólares, enquanto Richard Nixon dispendeu 10,1 milhões.

Com o uso mais maciço do rádio (a partir de 1924) e principalmente da televisão (a partir de 1952), as campanhas elei-

torais mudaram muito de feição e se tornaram mais caras. Em 1988, o candidato a presidente Bush gastou 93,7 milhões de dólares na sua eleição, enquanto um adversário, o governador de estado Dukakis, contabilizou 106,5 milhões (46,1 milhões do fundo partidário) em despesas. Porém, essa eleição era excepcionalmente mais cara do que o normal, pois foi a primeira vez, desde 1968, em que nenhum dos dois candidatos buscava a reeleição, tendo que disputar as eleições prévias nos seus respectivos partidos.

Nessa eleição de 1988, somando as despesas com as prévias e a eleição geral, Bush e Dukakis gastaram 200 milhões de dólares, e os outros candidatos 300 milhões. Alexander (1992a) contabiliza um total de 2,6 bilhões de dólares, englobando todos os níveis — presidente, 500 milhões; Congresso, 457 milhões; estadual e local, 905 milhões; e outros, 738 milhões.

Na verdade, esse total foi menos de 1% dos 1,9 trilhões de dólares dos orçamentos públicos somados (federal, estaduais e locais) em 1988.

Como no Brasil, a classe política norte-americana é muito esperta e criativa e, a cada lei eleitoral, institui práticas inovadoras:

- Proibiram-se contribuições de funcionários públicos, e passou-se a receber das grandes empresas.
- Proibiram-se contribuições das grandes empresas, e passou-se a receber dos ricos e acionistas das empresas.
- Proibiram-se contribuições dos ricos e acionistas, inventaram-se outras formas — jantares, eventos, PACs (*Political Action Committees*), pequenas doações (SABATO, 1989).

A partir dos anos 60, cada vez mais os candidatos lançaram mão de pequenas doações solicitadas por meio de campanhas pela TV, em escala nacional. Em 2000, a campanha do

senador John McCain recebeu um grande impulso nas prévias do Partido Republicano, por intermédio de pequenas doações solicitadas via inserções comerciais na TV.

Uma nova legislação somente chegou a vigorar na eleição presidencial de 1976, sofrendo emendas posteriores. Constituiu-se um “fundo eleitoral” e uma comissão eleitoral nacional para gerir esses recursos, alocáveis para partidos e candidatos a cargos federais (deputados e senadores federais, e presidente da República).

Esse fundo é provido de contribuições voluntárias de US\$ 1 por pessoa física, no seu imposto de renda anual, ou US\$ 2, no caso de declaração em conjunto. Cada candidato recebe uma alocação “acasalada”; por cada dólar arrecadado em contribuições para sua campanha, recebe um dólar do fundo federal.

No caso das prévias presidenciais, há uma barreira mínima para receber os fundos federais: pelo menos 105.000 dólares distribuídos entre 20 estados, sendo 5.000 dólares em doações de pessoas jurídicas e US\$ 250 de pessoas físicas, em cada estado. O fundo federal pode igualar contribuições de até US\$ 250 por pessoa física, e foi até o limite de metade do montante total de 23,1 milhões de dólares nas prévias de 1988.

Essa legislação também prevê subsídios para a realização de convenções partidárias. Em 1988, as convenções republicana e democrata receberam 9,2 milhões de dólares juntas. Para os pequenos partidos receberem algo para as suas convenções, é necessário terem ultrapassado o mínimo de 5% de votos, em nível nacional, na última eleição.

As finalidades dessas medidas são: 1) ajudar a dotar de recursos (total ou parcialmente) potenciais candidatos que não são ricos ou não têm acesso a grandes somas durante as prévias (o caso do senador McCain em 2000); 2) diminuir a dependência dos candidatos de doações de pessoas e grupos ricos; 3) tornar as prévias mais competitivas; e 4) estimular todos os can-

didatos a buscar um grande número de contribuições pequenas (as de menos de US\$ 250, via mala direta, televisão etc.).

As quantias alocadas em cada campanha presidencial dependeram da disponibilidade do fundo federal naquele determinado ano: em 1976, 70,9 milhões de dólares; em 1980, 100,7 milhões; em 1984, 133,1 milhões; e, em 1988, 177,8 milhões de dólares.

A lei federal americana que regula o financiamento das campanhas federais constituiu a FEC (*Federal Election Commission*), que faz um monitoramento e uma fiscalização eficazes. Eventualmente, alguns coordenadores de campanhas são multados e outros são condenados à prisão. Por exemplo, David Owen, o homem-chave das campanhas de 1974, 1980 e 1988 do senador Robert Dole (R-Kansas), foi condenado a cinco anos de prisão na penitenciária de Levenworth (LEWIS, 1996:106-107). Na sua campanha presidencial, em 1996, o mesmo Dole foi multado em 300.000 dólares.

3. Propostas para uma reforma política no Brasil

Além de se tornar mais rigorosas as leis que regem o financiamento das campanhas políticas no Brasil, outras mudanças correlatas devem ser adotadas.

3.1 Sistema eleitoral

Como observamos acima, a simples alteração do sistema eleitoral — do proporcional com lista aberta para o proporcional com lista fechada — surtiria uma grande mudança nas estratégias das campanhas políticas e nos mecanismos de financiamento. Em vez dos candidatos a deputado saírem em busca de dinheiro para as suas campanhas individuais, todo esforço

seria concentrado no partido para eleger a sua lista fechada. Assim, a fiscalização seria mais fácil. Caso o Brasil tivesse adotado o sistema parlamentarista de governo no plebiscito de 21 de abril de 1993, e na revisão constitucional essa mudança tivesse resultado na eliminação dos cargos de governador de estado e prefeito municipal, a fiscalização do financiamento dessas campanhas milionárias não seria mais necessária.

3.2 Nova legislação partidária

Se a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de agosto de 1995, tivesse sido aprovada com o rigor esperado, poderia ter contribuído para reduzir os abusos econômicos nas eleições. Se houvesse sido sancionada uma “barreira” forte, como proposto no projeto de lei, o partido que não conseguisse mais de 5% dos votos para deputado federal, em nível nacional, e pelo menos 2% em nove estados, não elegeria ninguém para a Câmara Federal, e não teria acesso a televisão, e sequer ao fundo partidário. Isso acabaria com os pequenos partidos, pois a atual legislação — que permite a “legendas de aluguel” elegerem apenas um deputado — continua favorecendo uma situação de “pequenos partidos, grandes negócios”. Por exemplo, na campanha municipal de 2000, havia 14 candidatos disputando a Prefeitura do Rio de Janeiro. Com apenas seis ou oito partidos, as campanhas legislativas seriam menos confusas para o eleitor, facilitando-se a fiscalização por parte dos TREs.

Na nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (lei n. 9.096), reduziram-se drasticamente o tempo alocado para os pequenos partidos a cada semestre e a sua quota do fundo partidário — equivalente a R\$ 0,35 por voto recebido na última eleição (a lei aprovada pelo Congresso previa R\$ 0,70 em anos eleitorais, mas esse item foi vetado pelo presidente Cardoso). Por exemplo, os partidos maiores receberam as parcelas mais significa-

tivas dos R\$ 31.776.646,00 distribuídos pelo fundo partidário em 1996: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)— R\$ 7.045.681,00; PPB (Partido Progressista Brasileiro) — R\$ 5.686.197,00. Os partidos “médios” contavam com quotas menores: PDT (Partido Democrático Trabalhista) — R\$ 2.421.080,00; PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) — R\$ 1.878.301,00. Já os pequenos ganharam menos ainda: PC do B (Partido Comunista do Brasil) — R\$ 188.255,00; PPS (Partido Popular Socialista) — R\$ 44.594,00. Os chamados “nanicos” receberam a quota mínima de R\$ 8.678,00.

Vários dos pequenos e médios partidos anteciparam a adoção dessas novas normas, e promoveram “fusões” entre si. Em janeiro de 1993, o Partido Trabalhista Renovador (PTR) e o Partido Social Trabalhista (PST) decidiram-se por uma fusão. No início da sessão legislativa, após a eleição de 1990, em fevereiro de 1991, esses dois partidos “nanicos” contavam com apenas dois deputados federais. Após a recente fusão, o novo Partido Progressista (PP) tem 34 deputados — um verdadeiro milagre da “multiplicação dos pães”. Em abril de 1993, o Partido Democrático Social (PDS) se fundiu com o Partido Democrata Cristão (PDC), criando-se o PPR, e passou a ter 72 deputados federais. Em 1995, esses mesmos dois partidos (PP e PPR) se fundiram para criar o PPB.

3.3 Nova legislação para licitações públicas

Uma das fontes de dinheiro ilícito para campanhas políticas mais freqüentes no Brasil sempre foram as comissões pagas aos políticos que favorecem certas empresas e fornecedores em licitações viciadas. Se essa nova legislação realmente for rigorosa, em parte coibirá esse tipo de financiamento. Se os trabalhos da CEI (Comissão Especial de Investigação) criada pelo presidente Itamar Franco, em janeiro de 1994, tives-

sem sido concluídos, e as suas recomendações incorporadas em lei, esse problema teria sido reduzido. Infelizmente, um dos primeiros atos do recém-empossado presidente F. H. Cardoso foi o de extinguir a CEI em janeiro de 1995 (CARVALHOSA, 1995).

3.4 Uma nova Controladoria Geral da União

Até hoje, quase todas as falcatruas praticadas pela classe política com verbas públicas têm sido encobertas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive verbas públicas desviadas para financiar campanhas. No Brasil, o TCU é composto por “ministros” nomeados politicamente pelo presidente da República, que vão julgar as suas contas.

Mesmo após três meses de apurações exaustivas e rigorosas por parte da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que investigou a corrupção do presidente Fernando Collor de Mello e do seu “tesoureiro” da campanha de 1989, Paulo César (PC) Farias, e depois da Procuradoria Geral da República (PGR) ter acumulado centenas de quilos de provas materiais e indiciado dezenas de pessoas envolvidas em variadas modalidades de corrupção, o TCU escolheu justamente um ministro nomeado pelo presidente Collor, e seu amigo pessoal, para ser relator das contas do governo Collor de 1992, em 16 de junho de 1993. Apesar de relatos e conclusões negativos elaborados pelos auditores e analistas, a aprovação tranqüila dessas contas por parte do TCU em princípio significa um “atestado de honestidade” exatamente no momento em que o STF (Supremo Tribunal Federal) estava julgando o presidente Collor e os outros indiciados por crimes comuns. Por sua vez, o STF até hoje tem mantido esse “atestado de honestidade” para Fernando Collor.

A CPI do Poder Judiciário, instalada no Senado Federal em 1999, mostrou que a licitação para a construção da nova sede

do TRT-SP, iniciado em 1992, era fraudulenta, e que desde então foram desviados por volta de R\$ 169 milhões de verba pública. Apesar de análises e pareceres contundentes dos auditores do TCU desde 1992, somente em 1998 o referido Tribunal decidiu embargar a obra (FORMIGA, 2000).

A proposta para essa área de auditoria pública, e de controle interno e externo, é a criação de uma nova Controladoria Geral da União (CGU), que acumularia as funções do TCU e dos órgãos de controle interno. Essa CGU seria um órgão eminentemente técnico, onde todos os seus funcionários seriam recrutados por meio de concursos públicos, e dotada de independência e autonomia políticas iguais às da PGR (*Folha de S.Paulo*, 19 dez. 1992, p. 4). Aparentemente assustado com tamanho descalabro nas contas públicas federais, em agosto de 2000 o presidente F. H. Cardoso descreveu a situação como um “total descontrole dos gastos públicos”.

Se o Brasil tivesse uma CGU forte e autônoma, teria sido bem mais difícil operar a corrupção centralizada que se verificou nos 30 meses do governo Collor de Mello, e ao longo dos quase seis anos do governo F. H. Cardoso.

Diante do escândalo do TRT-SP, que a CPI do Judiciário do Senado Federal trouxe à tona no primeiro semestre de 2000 — referente a um desvio de R\$ 169 milhões articulado pelo juiz Nicolau dos Santos Netto e pelo senador Luiz Estevão (PMDB-DF), envolvendo também o ex-secretário geral da Presidência da República, Eduardo Jorge Caldas Pereira, homem de confiança do presidente F.H. Cardoso desde 1983 —, o governo propôs a criação de um “tribunal especial” para tratar dos casos de corrupção no país (MACEDO e EMERICK, 2000). Essa foi a resposta do governo FHC frente à total incapacidade do TCU em flagrar e impedir esse caso de corrupção ao longo de oito anos, entre 1992 e 2000 (ROMANO, 2000, LIMA, 2000).

Dois meses mais tarde, após depoimento prestado pelo Sr. Eduardo Jorge, diante de uma comissão especial do Senado

Federal, no início de agosto de 2000, o presidente Cardoso lançou várias propostas anticorrupção — inclusive uma reestruturação do TCU: a) acabaria com o mandato vitalício dos ministros do TCU; b) limitaria os mandatos a seis anos; c) restringiria a indicação de ministros, secretários de Estado e parlamentares; d) estenderia as medidas aos TCEs; e e) extinguiria os TCMs (do Rio de Janeiro e de São Paulo) (LAVORATTI, 2000).

3.5 Receita Federal revigorada

Uma outra peça importante nessa engrenagem seria reforçar a Secretaria da Receita Federal (SRF), para impedir que esquemas “caixa dois” e outros mecanismos de sonegação de impostos fossem usados para financiamentos políticos clandestinos.

Com a reforma da equipe econômica e a nomeação do senador Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP) como ministro da Fazenda, em maio de 1993, a reação à indicação do novo secretário da Receita Federal, Prof. Ozires Lopes Filho, funcionário de carreira da SRF, foi de descontentamento entre forças conservadoras no Congresso, justamente por ser esse técnico conhecido como “durão” e inflexível, e por ser “insensível” aos apelos desses parlamentares em favor de seus amigos sonegadores, que provavelmente tinham ajudado a financiar as suas campanhas em 1990. No final de maio de 1993, a SRF anunciou uma lista de 27.000 grandes sonegadores no estado de Rio de Janeiro, que teriam falsificado a sua declaração de imposto de renda ou simplesmente deixado de entregar a sua declaração ao longo dos últimos cinco anos (*Folha de S.Paulo*, 28 maio 1993, p. 2-3).

Para as eleições gerais em 1994, foi atribuído à SRF o papel fiscalizador das doações financeiras aos partidos, que seriam, até um certo limite, deduzíveis do imposto de renda das pessoas jurídicas e físicas, mediante recibos (impressos pela

Casa da Moeda) emitidos pelos partidos. No auge da campanha presidencial, em julho de 1994, repórteres da *Folha de S.Paulo* se apresentaram aos tesoureiros da campanha de Flávio Rocha, do PL, como empresários interessados em doar R\$ 20.000,00 reais — mas com um recibo de R\$ 100.000,00, para “esquentar” o “caixa dois”. Mediante a divulgação desse ato pelo jornal, o deputado Flávio Rocha renunciou à sua candidatura e o PL passou a apoiar informalmente o candidato do PSDB. Na última hora, a dedução dessas contribuições do IR foi cancelada; mas não a tempo de eliminá-la do formulário, como se pode verificar na declaração do ano-base de 1994.

3.6 Legislação específica sobre financiamento de campanhas

Circulam várias propostas para uma regulamentação e um controle mais rigorosos dos financiamentos de campanhas políticas no Brasil — desde o financiamento exclusivamente público ao financiamento privado sem limites.

Se for adotado o mecanismo de eleição proporcional com listas fechadas e bloqueadas, a proposta da criação de um fundo partidário terá sentido. Nesse caso, seria instituído um fundo a ser gerenciado pelo TSE e fiscalizado pelo TCU.

O projeto-de-lei 252 de 1991, de autoria do então senador Marco Maciel (PFL-PE), em seus artigos 39 a 49 propôs que 20% desse fundo sejam distribuídos igualmente entre “os partidos em funcionamento”, e que os 80% restantes sejam repartidos “proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem [os partidos] na Câmara dos Deputados”. Como a legislação alemã (lembre-se que o PFL tem um convênio de intercâmbio com a Fundação Friedrich Naumann, dos “democratas livres” — FDP — da Alemanha), esse projeto previa doações de pessoas físicas e jurídicas aos partidos políticos, no limi-

te máximo de 200 salários mínimos, obrigando-os a publicar a lista de seus doadores uma vez por ano no *Diário Oficial da União*. Essas doações seriam deduzíveis do imposto de renda. O Orçamento Geral da União poderia também destinar recursos para esse fundo partidário.

Por outro lado, caso esse tipo de legislação venha a ser adotado no Brasil, deverá ser acompanhado de uma proibição total do recebimento de quaisquer recursos por parte dos partidos políticos fora desse esquema legal de financiamento partidário. E, ao mesmo tempo, deve-se dotar a Justiça Eleitoral de poderes especiais (inclusive quebra de sigilo bancário), para fiscalizar e monitorar o financiamento dos partidos e das suas campanhas, em bases correntes e não apenas *ex-post-factu*. Para inibir tais práticas, a Justiça Eleitoral deveria ter o poder de cassar candidaturas e chapas de partidos infratores.

Em 1994, a lei n. 8.713 obrigou os partidos a submeter balancetes contábeis detalhados sobre as suas receitas e despesas durante a campanha, para serem objeto de exame da Justiça Eleitoral no final de novembro, como condição para a diplomação dos eleitos no mês seguinte. Sem tempo hábil para uma análise mais profunda, as contas de todos os partidos, sem exceção, foram aprovadas, com apenas algumas análises ligeiras pela imprensa, que enfocou o “subfaturamento”. Por exemplo, a campanha de F. H. Cardoso reportou gastos de aproximadamente R\$ 32 milhões (mais ou menos um real por voto recebido), embora especialistas em *marketing* político estimem despesas médias de R\$ 10,00 por voto em campanhas desse tipo. Na campanha para governador de São Paulo em 1986, por exemplo, os então candidatos Antônio Ermírio de Moraes (PTB) e Paulo Maluf (PDS) estimaram que já haviam gasto por volta de US\$ 25 milhões — cada — na primeira metade da campanha. Em agosto de 2000, o ex-senador José Andrade Vieira (PTB-PR), um dos tesoureiros da campanha de F. H. Cardoso

em 1994, alegou que “sobraram” uns R\$ 130 milhões (MASCHIO, 2000, *Veja*, 16 ago. 2000, p. 38-41).

Após o pleito municipal de outubro de 2000, em meados de novembro a *Folha de S.Paulo* publicou dados obtidos da contabilidade interna da campanha de reeleição (1998) do presidente Cardoso, que indicaram um “caixa dois” de R\$ 10,120 milhões arrecadados e não reportados para o TSE (GRAMACHO e MICHAEL, 2000, CARVALHO et al., 2000). O Ministério Público ensaiou uma investigação (GODIM, 2000), o governo abafou o caso e evitou a convocação de uma CPI (LEALI, SEABRA e LIMA, 2000). Diante da possibilidade de uma investigação mais abrangente sobre o financiamento das campanhas de todos os partidos em 1998, logo o caso foi esquecido (LAGO, 2000).

A lei n. 8.713/94 permitiu doações até o limite de 2% dos rendimentos brutos (ou R\$ 205.000,00), para pessoas jurídicas, e 10% (ou R\$ 41.000,00) para pessoas físicas — limites esses considerados muito altos em comparação com sistemas semelhantes de financiamento de campanhas em outros países.

Em agosto de 1999, uma iniciativa popular mobilizada pela CNBB e por dezenas de ONGs, propondo uma nova lei criminalizando a “compra de votos”, chegou ao Congresso Nacional, e sob pressões intensas da mídia foi deliberada e aprovada (com algumas modificações) em prazo recorde, e promulgada a tempo de vigorar nas eleições municipais de 2000 (SILVA e MANSO, 2000). Em agosto de 2000, o Congresso derubou o veto presidencial a uma anistia geral retroativa de todas multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, com relação a violações da legislação eleitoral em 1996 e 1998. Porém, como árbitro final (e também como um desagravo ao TSE e ao presidente), o STF acabou declarando essa “anistia” inconstitucional. Em janeiro de 1995, uma outra anistia retroativa foi aprovada, especificamente para parlamentares acusados de

“abuso do poder econômico público”, em virtude de impressão de material de campanha pelo centro gráfico do Senado Federal. Porém, dessa vez, o STF evitou se envolver.

4. Conclusões

Quanto à corrupção ligada ao financiamento das campanhas eleitorais, no pleito de outubro de 2000 talvez um dos recados mais fortes tenha sido dado pelos eleitores paulistanos contra os escândalos da chamada “máfia dos fiscais e das propinas”. Desde o início de 1999, esse episódio já havia sido parcialmente devassado por uma CPI na Câmara Municipal e pelo Ministério Público Estadual, resultando na cassação de alguns vereadores envolvidos, no indiciamento de outros e em condenações e prisões de um vereador e de vários funcionários. Embora a aliança dos “sobreviventes” desse caso tenham evitado o *impeachment* do prefeito Celso Pitta, os eleitores os estavam esperando na esquina “armados” (com seus votos) em 1º de outubro de 2000. Apenas dois vereadores desse esquema foram reeleitos, e todos os outros, inclusive os parentes dos acusados, foram derrotados.

No ano 2000, um dos escândalos que mais ocupava as manchetes foi o desvio de recursos do Fundef (Fundo de Valorização do Magistério), por parte de centenas de prefeitos, e comprovado por diligências da Polícia Federal, da Secretaria Federal de Controle Interno, do TCU, dos TCEs etc. Aparentemente, muitos desses prefeitos usaram esse dinheiro para recheiar os seus “caixa dois” para financiar as suas campanhas de reeleição. Porém, dos 114 prefeitos investigados pelo MEC, sete não se candidataram à reeleição. Dos 107 restantes, apenas 37 foram reeleitos (34,6%), e 70 (65,4%) foram derrotados no primeiro turno. Vários ainda trocaram de partido em 1999 para tentar enganar o eleitorado (FRANCO, 2000). Ficou

evidente que esses prefeitos estavam desviando os recursos do Fundef para financiar as suas campanhas de reeleição em 2000. No Piauí, por exemplo, a Polícia Federal calcula que 122 dos 222 prefeitos fraudaram por volta de R\$ 140 milhões do Fundef. Em janeiro de 2000, começaram os primeiros indiciamentos e prisões dos acusados (RIBEIRO, 2001).

Quaisquer modificações na legislação que afetem as próximas eleições brasileiras, a serem realizadas em outubro de 2002, têm que ser promulgadas até 30 de setembro de 2001, de acordo com o art. 16 da Constituição de 1988. Com base nas experiências do pleito municipal de 2000, pode-se até pensar em mecanismos para endurecer a lei 9.840/99 (lei de combate à corrupção eleitoral).

Até agora, as propostas têm evitado regulamentar fortemente o papel da televisão nas campanhas eleitorais, bem como reforçar os poderes da Justiça Eleitoral, para coibir abusos do poder econômico nas eleições.

Como é justamente a classe política quem está legislando em causa própria, as vésperas do pleito de 2002, não se deve esperar grandes mudanças na questão do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, pois a própria sobrevivência dessa classe política é que estaria em jogo.

Resta saber se os movimentos populares em favor da ética na política, que tiveram grande destaque na época da CPI e da votação do *impeachment* do presidente Collor em 1992, da CPI do escândalo do orçamento em 1993/94, e das CPIs no Senado e na Câmara dos Deputados em 1999 e 2000, possam voltar à carga em favor de uma legislação forte nessa área tão sensível e importante para o aperfeiçoamento do sistema político-eleitoral brasileiro.

Como atualmente a Justiça Eleitoral está sem a força necessária para fazer valer a legislação vigente, restam somente três opções para se tentar coibir abusos no financiamento de campanhas eleitorais: 1) a indignação do cidadão; 2) a denún-

cia de escândalos por parte da mídia; e 3) ações fortes do Ministério Público — durante a campanha — para sensibilizar o eleitor em relação àqueles em quem ele não deve votar.

Bibliografia

- AGUIAR, Roberto. O custo das campanhas eleitorais. *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 5(1), p. 5-13, 1989.
- ALEXANDER, Herbert E. Financiamento de campanhas eleitorais presidenciais nos Estados Unidos. Mimeo apresentado na Universidade de Brasília, 1992a.
- _____. *Financing politics: money, elections and political reform*. Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1992b.
- _____. (Org.). *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- ALSTON, Chuck. Image problems propel Congress back to campaign finance bills. *Congressional Quarterly Weekly Report*, Washington DC, 49, p. 275-281, 2 fev. 1992.
- ASSUNÇÃO, Moacir. Candidatos a vereador trocam cirurgia por voto. *O Estado de S. Paulo*, 14 out. 2000, p. A-8.
- BARBOSA, Maria Lúcia Vitor. *O voto da pobreza e a pobreza do voto: a ética da malandragem*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.
- CAMPAIGN finance reform. *Congressional Digest*, Washington DC, 71(3), p. 67-96, mar. 1992.
- CARVALHO, Jailton de, et al. Doações sob investigação. *O Globo*, 13 nov. 2000, p. 3.
- CARVALHOSA, Modesto (Org.). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1995.
- COLLOR DE MELLO, Pedro. *Passando a limpo: a trajetória de um farsante*. Rio de Janeiro: Record, 1993.
- FIGUEIREDO, Lucas. *Morcegos negros: PC Farias, Collor, máfias e a história que o Brasil não conhece*. São Paulo: Record, 2000.
- FLEISCHER, David. Além de Collorgate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. In:

- ROSENN e DOWNS (Org.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000. p. 81-110.
- _____. Political corruption in Brazil: the delicate connection with campaign finance. *Crime, Law & Social Change*, 25, p. 297-321, 1997.
- _____. Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro: FGV, 1(2), p. 163-182, 1994.
- FORMIGA, Marcone. *O homem que queria ser rei: ascensão e queda de Luiz Estevão*. Brasília: Dom Quixote, 2000.
- FRANCO, Ilmar. Fraude com educação tira votos dos prefeitos. *O Globo*, 15 out. 2000, p. 10.
- GODIM, Abnor. MP investiga campanha do presidente. *Jornal do Brasil*, 13 nov. 2000, p. 4.
- GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes eleitorais*. São Paulo, s. ed., 2000.
- GRAMACHO, Wladimir, MICHAEL, Andréa. Arrecadador de FHC diz que todos têm caixa-dois. *Folha de S. Paulo*, 14 nov. 2000, p. A-4.
- LAGO, Rudolfo. Campanha da reeleição: suspeita de caixa 2. *Correio Braziliense*, 13 nov. 2000, p. 10.
- LAVORATTI, Liliana. FHC anuncia pacote de medidas anticorrupção. *O Estado de S. Paulo*, 21 ago. 2000, p. A-4.
- LEALI, Francisco, SEABRA, Cátia, LIMA, Maria. Governo consegue evitar CPI. *O Globo*, 14 nov. 2000, p. 3.
- LEWIS, Charles (Org.). *The buying of the Congress*. New York: Avon Books, 1998.
- _____. *The buying of the president*. New York: Avon Books, 1996.
- LIMA, Maria. Multas que quase ninguém paga. *O Globo*, 28 ago. 2000, p. 3.
- MACEDO, Ana Paula, EMERICK, Shirley. União quer tribunal especial para corrupção. *O Globo*, 11 jun. 2000, p. 39.
- MASCHIO, José. Sobra não está debaixo da cama, diz Vieira. *Folha de S. Paulo*, 8 ago. 2000, p. A-6.
- MENDES, João Batista Petersen (Org.) *A CPI do PC e os crimes do poder*. Rio de Janeiro: Foglio, 1992.

- PHILLIPS, Leslie. Reeling in the “fat cats”. *USA Today*, 3 mar. 1993, p. 10A.
- RIBEIRO, Efrém. Preso acusado de fraude com verba do Fundef. *O Globo*, 8 jan. 2001, p. 8.
- ROMANO, Roberto. A farsa dos “Tribunais” de Contas. *Folha de S. Paulo*, 2 ago. 2000, p. A-3.
- ROSA, Vera. Promotor oferece prêmio a quem denunciar compra de votos. *O Estado de S. Paulo*, 17 set. 2000, p. A-15.
- SABATO, Larry J. *Paying for elections: the campaign finance thicket*. New York: Priority Press, 1989.
- SAMUELS, David. Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil. *Journal of Comparative Politics*, New York, 2000a (no prelo).
- _____. Money, elections, and democracy in Brazil. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Coral Gables, Fla., 2000b (no prelo).
- _____. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *Journal of Politics*, Austin, Tex., 2000c (no prelo).
- SILVA, Sônia Cristina, MANSO, Bruno Paes. Nova lei tenta pôr fim ao velho mercado do voto. *O Estado de S. Paulo*, 18 jun. 2000, p. A-8.
- SOUZA, Amaury de. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSENN e DOWNES (Org.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000. p. 127-166.
- SPECK, Bruno W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar a problemática de como se financiam campanhas políticas no Brasil e as suas conseqüências negativas para o processo político.

Ao mesmo tempo, traçam-se algumas considerações comparativas sobre como alguns outros sistemas políticos têm tratado essa questão.

Finalmente, à luz dessas observações, tenta-se delinear algumas sugestões para aprimorar a legislação e as práticas políticas no Brasil.

O financiamento de partidos na Alemanha posto à prova

KARL-HEINZ NASSMACHER

No início de 2000, a opinião pública alemã se mobilizou em torno de temas como contribuições partidárias, “caixas dois”, contas-fantasma e contas no estrangeiro. As finanças dos partidos pareciam estar mergulhadas em um turbilhão de corrupção, políticos importantes se viram envolvidos em suborno — a crise, administrada de forma amadora, impulsionava mais ondas de escândalo. Diante desse pano de fundo, acabaram por emergir questões importantes: a lei partidária alemã resistirá aos problemas surgidos durante o último ano, ou há elementos centrais que precisam ser reexaminados? As sanções previstas atualmente são suficientes para garantir um comportamento de acordo com a lei? As contribuições para os partidos políticos devem ser suprimidas de uma vez por todas?

1. O “escândalo das contribuições”

Durante semanas, o alvo principal de debate foram contribuições em dinheiro — feitas por desconhecidos — que favoreceram um só partido político com uma quantia de 12 milhões de marcos. Pergunta-se, no entanto: era realmente necessário discutir esse fato? Ou se tratava apenas de mais um entretenimento público, oferecido por alguns formadores de opinião?

Ao longo de mais de uma década, duas ordens de acontecimentos haviam marcado a trajetória da CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*/União Democrata Cristã da Alemanha): de um lado, importantes mandatários (presidente, tesoureiro, líderes de grupos parlamentares) aceitaram e encaminharam doações em dinheiro, não procedendo à sua contabilidade correta ou sequer mencionando a existência das somas. Por outro lado, quantias milionárias foram, primeiramente, poupadas de uma divulgação politicamente indesejável, para, mais tarde, serem total ou parcialmente reintroduzidas na movimentação financeira legal do partido. Esses procedimentos escandalosos também contaram com a participação de altos funcionários da CDU e de, no mínimo, um auditor. Durante anos, um hoje ex-primeiro ministro (no cargo de presidente da CDU) e um ex-ministro de Estado (presidente regional da CDU do estado de Hessen) conscientemente violaram a lei, seu juramento e a Constituição.

Os fatos a que nos referimos acima são os seguintes: doações de um lobista da indústria armamentista, num total de 1,1 milhão de marcos; “caixas dois” do ex-presidente do partido, Helmut Kohl, com uma quantia total de aproximadamente 12 milhões de marcos (desde 1989); transferências de 1,7 milhão de marcos entre a bancada parlamentar CDU/CSU (*Christlich Soziale Union*/União Social Cristã) e o partido; e bens do diretório estadual da CDU de Hessen situados no exterior, com capital inicial de 20,8 milhões de marcos. Uma comissão de investigação instituída pelo Parlamento Federal (*Bundestag*) está analisando todos esses procedimentos e deverá trazer, ainda, outras informações à tona.

Em primeiro lugar, é preciso deixar claro que somente os 1,1 milhão de marcos do lobista e os aproximadamente 12 milhões de marcos do “caixa dois” de Kohl têm algo a ver com doações. Não havia doações em jogo nos acontecimentos — já esclarecidos — de Hessen e na transferência de valores en-

tre bancada parlamentar e partido. Trataram-se de movimentações financeiras executadas pelos respectivos funcionários responsáveis, em virtude da entrada em vigor de novas regulamentações legais. Em ambos os casos, a base foi uma clássica reação de pânico: tanto o gestor financeiro da bancada CDU/CSU, como também o secretário-geral da CDU de Hessen e seu tesoureiro estadual, agiram antes que normas já em vigência os obrigassem à revelação de patrimônio.¹ Os políticos de Hessen atuaram antes de 31 de dezembro de 1984, data de referência da primeira prestação de contas do patrimônio de todos os ramos do partido; o gestor financeiro da bancada CDU/CSU, por sua vez, efetuou as referidas movimentações de dinheiro anteriormente a 31 de dezembro de 1995, data da primeira prestação de contas obrigatória das bancadas do Parlamento Federal. Como, desde então, os balanços patrimoniais, tanto das bancadas quanto dos ramos dos partidos, vêm sendo continuamente elaborados,² não há por que imaginar que fatos como esses se repitam. Paradoxalmente, justamente esses dois casos comprovam que a prestação de contas funciona, gerando uma melhoria significativa na transparência das finanças partidárias na Alemanha.

2. Regulamentações válidas e atuais violações

As bases legais para os aspectos econômicos e financeiros das atividades partidárias continuam sendo o art. 21, parágrafo 1, norma 3, da Constituição Federal,³ e a Lei Partidária

-
1. DIES ist ein schwerer Schlag für die hessische CDU. *Frankfurter Rundschau*, 22 jan. 2000.
 2. Últimas fontes consultadas: *Bundestags-Drucksache* n. 14/1391, de 27 ago. 1999, e *Bundestags-Drucksache* n. 14/2508, de 14 jan. 2000.
 3. A Constituição Federal alemã diz que os partidos “deverão prestar contas publicamente da procedência e da utilização dos seus recursos, assim como dos seus bens”.

de 24 de julho de 1967.⁴ De acordo com a Corte Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgericht*), as seguintes regulamentações vigoram com a nova versão da Lei Partidária, válida desde 1994:⁵

- Os partidos recebem DM 1,00 (um marco) para cada voto, e DM 0,50 para cada marco contribuído e doado, a título de financiamento federal parcial — desde que as contribuições sejam feitas por pessoas físicas e não passem de 6.000 marcos anuais por pessoa.
- Em substituição ao montante-base, todos os partidos passam a receber DM 1,30 para cada um dos primeiros 5 milhões de votos.
- O financiamento federal é proporcionalmente reduzido se a parcela legal de um partido corresponder a mais que 50% das receitas totais do partido (teto relativo); se a parcela legal devida a todos os partidos conjuntamente ultrapassar 230 milhões de marcos (teto absoluto), o financiamento federal total também é restringido a essa soma.
- O valor do teto absoluto (em princípio 230 milhões de marcos) pode (como previsto pela Corte Constitucional) ser adaptado à elevação dos custos dos bens necessários para a atividade partidária (mercadorias e serviços).

De acordo com reiteradas decisões da Corte Constitucional Federal, uma grande parte do financiamento estatal é anticonstitucional.⁶ Para que um partido possa receber recursos públicos, deve conseguir, no mínimo, 0,5% dos votos válidos em uma

4. Integrante da BGBL (*Bundesgesetzblatt/Coletânea oficial das leis federais alemãs*), alínea I, 773.

5. Texto conforme a Lei Partidária em vigor a partir de 31 de janeiro de 1994 (BGBL., alínea I, 149).

6. BVerfGE (*Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts/Coletânea das decisões da Corte Constitucional Federal*) 20, 56, 101; 52, 63, 92 e 85, 264, 293.

eleição alemã ou européia; como alternativa, valem também 1% dos votos em eleições estaduais.

A distribuição de meios públicos com base na Lei Partidária é justa, comprovável, limitada, e publicamente aceita. A fim de garantir a maior parcela possível do valor distribuído anualmente — atualmente de 245 milhões de marcos —, os partidos não somente precisam angariar votos, mas também motivar seus partidários a contribuir e doar quantias de até 6.000 marcos por ano. Os doadores recebem vantagens fiscais importantes — conforme os parágrafos 34g e 10b da EStG (*Einkommensteuergesetz*/Lei do Imposto de Renda); há incentivo federal tanto para os próprios doadores (crédito fiscal, descontos de gastos especiais) como também para os tesoureiros dos partidos (base de cálculo para o financiamento parcial estatal). Por outro lado, os tesoureiros também são incumbidos de obter o engajamento financeiro dos simpatizantes do partido, por meio de convites diretos para doação (mala direta, como nos Estados Unidos) ou por intermédio dos funcionários locais.

Outra condição para ter direito aos recursos públicos é que os partidos prestem contas de suas entradas e saídas de dinheiro. Se hoje, em quase todas as democracias ocidentais,⁷ uma parte significativa dos recursos financeiros dos partidos políticos provém de caixas públicas, os eleitores e contribuintes têm, constitucionalmente, direito a uma prestação de contas. No caso da Alemanha, a regulamentação originária de uma época de financiamento partidário puramente particular (prestação de contas somente sobre a origem dos recursos) não podia mais ser considerada procedimento de controle adequado para a subvenção pública. Desse modo, a alteração da Constituição Federal alemã, operada em 1º de janeiro de 1984, estava correta e até atrasada. Quem recebe recursos públicos — por motivos bem justificados, saliente-se —

7. Para mais detalhes, consulte: NASSMACHER, Karl-Heinz. *Foundations for Democracy*. Baden-Baden, 2001, Parte A.

deve a seu doador, o cidadão pagador de impostos, uma prestação de contas adequada sobre o uso desses recursos.

Nesse ponto, a Alemanha se diferencia positivamente de outras democracias ocidentais. Em nenhum outro país os partidos prestam anualmente contas das entradas e saídas de dinheiro, e muito menos do seu patrimônio. Em nenhum outro lugar, os diferentes componentes de uma organização partidária emitem relatórios regulares há mais de 15 anos (isso inclui, mais recentemente, inclusive as bancadas parlamentares) sobre receita, despesas e patrimônio, segundo parâmetros uniformizados e comprováveis. Apesar dos eventuais “caixas dois” e do patrimônio estrangeiro disfarçado, uma parte significativa da vida pública dos partidos está garantida. As informações, prestadas regularmente e reunidas segundo princípios uniformes, cobrem períodos longos e suscitam análises de longo prazo. Atualmente há relatórios financeiros disponíveis de todos os partidos alemães, de 1991 até 1998 — isto é, de dois ciclos eleitorais completos.⁸

Uma rápida análise dos relatórios de prestação de contas permite uma classificação quantitativa do escândalo a que nos referimos no início. O volume financeiro anual médio de todos os partidos alemães, no período 1995-98, foi de aproximadamente 750 milhões de marcos. Esse valor havia sido atingido também nos anos de 1991 a 1994.⁹ De acordo com a média dos anos 1991-98, aproximadamente 290 milhões de marcos anuais concernem ao SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*/Partido Social-Democrata da Alemanha) e 230 milhões anuais à CDU. Uma média de 35 a 65 milhões de marcos anuais foram destinados para cada um dos seguintes parti-

8. A avaliação da prestação de contas é feita em relatório do presidente do Parlamento Federal.

9. Dados recentes só estarão disponíveis a partir de outubro de 2001, nas centrais partidárias, e a partir de dezembro de 2001, como boletim parlamentar.

dos: CSU, Aliança 90/Os Verdes (*Bündnis 90/Die Grünen*), FDP (*Freie Demokratische Partei/Partido Liberal Democrata*) e PDS (*Partei des Demokratischen Sozialismus/Partido do Socialismo Democrático*). Note-se que, além dos dois grandes partidos — SPD e CDU, com faturamento anual de 300 milhões de marcos, atuam na Alemanha quatro partidos pequenos, com dotação de 50 milhões de marcos anuais cada.¹⁰ Esses valores se referem exclusivamente aos partidos representados no Parlamento Federal, excluindo-se dessa conta eventuais quantias destinadas a suas bancadas parlamentares e fundações políticas.

A avaliação desse volume de custos pode ser feita com a ajuda de outras áreas da vida social (principalmente a área de comunicações), ou observando-se a atividade dos partidos alemães em anos anteriores.

Hoje, um programa de televisão completo custa tanto quanto as atividades de todos os partidos somadas. Somente as receitas líquidas que a emissora privada RTL recebeu dos anunciantes em 1992 — um valor total de 1,47 bilhão de marcos — superaram os custos totais da atividade partidária. No mesmo ano, a Federação Central das Empresas de Publicidade estimou as receitas advindas de anúncios, de toda a mídia publicitária, em DM 29,4 bilhões.¹¹ Portanto, os custos totais da atividade partidária, no início dos anos 90, corresponderam a menos de 5% das receitas líquidas de toda a área publicitária dos meios de comunicação de massa.

Análises anteriores relacionadas à Alemanha Ocidental levam a estimar que o faturamento anual dos partidos constantemente representados no Parlamento Federal, no período 1968-89, cresceu na mesma proporção que o produto nacional bru-

10. A CSU é considerada duas vezes, uma vez como aliada da CDU e outra como pequeno partido!

11. Em relação a esses dados, cf. *Focus*, jul. 1993, p. 103; *FAZ Magazin*, 41/1992, p. 71; *Frankfurter Allgemeine*, 28 jan. 1993 e 9 dez. 2000.

to. A expansão dos gastos, que atinge uma quantia considerável em contribuições nominais, fica bastante relativizada pela perda gradual do poder de compra, a chamada “inflação insidiosa”. Se, além disso, levarmos em conta o desenvolvimento geral das receitas, as centrais partidárias, na Alemanha Ocidental, apresentam somente uma leve elevação de despesas em anos não-eleitorais, e até mesmo uma regressão significativa das saídas de dinheiro em anos eleitorais.¹²

A carga financeira dos partidos em virtude de eleições é muitas vezes superestimada. No ano eleitoral de 1998, os custos das eleições — 329 milhões de marcos — corresponderam a quase 36% dos gastos totais dos partidos representados no Parlamento Federal (922 milhões de marcos).¹³ No ano de eleições gerais de 1994, foram quase 46% de 985 milhões. Nos grandes partidos, a elevação de custos decorrente das eleições (de 1997 para 1998) foi de aproximadamente 100 milhões de marcos, para o SPD, e de 157 milhões para a coligação CDU/CSU. Os pequenos partidos parlamentares utilizam aproximadamente 20 milhões de marcos para suas campanhas eleitorais em todo o país.¹⁴

A maior parte dos gastos dos partidos com pessoal está nas associações distritais e estaduais. Essas associações pagam o pessoal de sua área, tanto nas capitais estaduais quanto nos municípios e distritos. Para que essas administrações mais “próximas à população” funcionem, e também no que se refere à área da saúde, tanto os membros do partido quanto os cidadãos necessitam de postos partidários locais, para a troca de informações e para o acompanhamento das atividades da associa-

12. Cf.: NASSMACHER, Karl-Heinz. Parteifinzen im westeuropäischen Vergleich. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 23 (1992) 3, p. 487, Figura 7, e também p. 472 ss, principalmente a Tabela 4.

13. Para dados completos, ver *Bundestags-Drucksache* 14/4747, p. 47-49, e *Bundestags-Drucksache* 14/2508, p. 2, 44, 47, 84, 110, e 132.

14. Para maiores informações: www.bundestag.de/datbk/finanz/17.htm (N. R.).

ção. Talvez alguns desses escritórios partidários locais pudessem ser fechados — mas quais?

Na virada de ano de 1999 para 2000, dois temas complexos foram discutidos com destaque na Alemanha: grandes doações de comerciantes, cujo propósito seria o de influenciar decisões políticas; e os “caixas dois” de políticos poderosos que, mesmo passados 40 anos da promulgação da Constituição Federal, usavam somas em dinheiro como recurso político sem que isso fosse tornado público. Não menos decisiva é, também, a atual fase de transição: com a saída do poder de Walther Leisler Kiep e Helmut Kohl, respectivamente em 1993 e 1998, retiraram-se de cena o último tesoureiro e o último presidente de partido que ainda haviam feito política sob as regras frouxas da Lei Partidária de 1967. Hoje, os políticos que trabalham nos partidos formam uma geração que assumiu suas funções já sob a vigência das normas significativamente mais rígidas da Lei Partidária de 1994. Esse dado não serve, obviamente, de justificativa para os atos perpetrados, mas pode explicar algumas coisas.

3. Doações – promover, tolerar ou impedir?

Já há duas décadas, o cientista político canadense Khayyam Z. Paltiel advertia para o fato de que a tensão entre o direito de voto geral e igual, por um lado, e a distribuição desigual de renda e patrimônio, por outro, é inevitável nas democracias ocidentais.¹⁵ O uso de dinheiro na política seria, portanto, legítimo; a eventual influência de grandes fortunas, por sua vez, pode ser controlada pela transparência da discussão pública.

15. Cf.: PALTIEL, Khayyam Z. Campaign finance: contrasting practices and reforms. In: BUTLER, David, PENNIMAN, Howard R., RANNEY, Austin (ed.). *Democracy at the polls*. Washington DC, 1981, p. 138.

Em 1998, mais de 90% dos recursos dos partidos representados no Parlamento Federal alemão foram obtidos a partir de contribuições, doações e subvenções públicas. Desses recursos, 324 milhões de marcos vieram de contribuições, 121 milhões de doações, 226 milhões de recursos públicos e 41 milhões de outras receitas. Desde 1º de janeiro de 1994, publicam-se separadamente as contribuições e as doações de pessoas físicas abaixo de 6.000 marcos por ano, de forma que, agora, a imagem do financiamento básico dos partidos alemães fica mais nítida. No caso do SPD, em 1998 quase 57% de todas as receitas provinham de contribuições e doações de pessoas físicas; no caso da CDU, o percentual era de quase 53%.¹⁶ Esses dados também incluem pagamentos de parlamentares, que precisam ser especificamente registrados como “financiamento de beneficiários”.

Em muitos países, é costume que detentores de cargos públicos sejam convocados por seus partidos para contribuir com uma parcela dos seus salários durante todo o exercício do mandato (“imposto partidário”). Hoje, na Alemanha, a parcela das contribuições de mandatários (com exceção do Partido Verde) é de, no mínimo, 20% e, no máximo, de 35% de todas as receitas partidárias advindas de contribuições (de acordo com o esquema de relatórios válido desde 1984). Na Aliança 90/Os Verdes, aproximadamente 70% das receitas de contribuições provêm de ocupantes de cargos públicos, principalmente (como também nos outros partidos) daqueles que participam de conselhos e administrações municipais. Para todos os partidos, 100 milhões de marcos são uma estimativa realista.¹⁷ Portanto, beneficiários imediatos de uma receita pública participam, de forma significativa, dos custos da atividade partidária, com contribuições apenas formalmente “voluntárias”.

16. *Bundestags-Drucksache* 14/2508, p. 2, 36, 44, 80.

17. Para maiores informações, cf.: LANDFRIED, Christine. *Partei Finanzen und politische Macht*. Baden-Baden, 2. ed., 1994, p. 278.

Correligionários ou beneficiários podem garantir financeiramente a atividade partidária contínua, por meio de contribuições regulares ou de doações esporádicas.¹⁸ Os doadores são, por princípio, pessoas físicas, empresas comerciais ou organizações de interesse. De forma geral, as doações podem ser divididas em diferentes grupos. Pequenas doações (aí incluídas também contribuições de membros dos partidos) são ativamente encorajadas pelo Estado. Em contrapartida a doações de até 3.000 marcos anuais por pessoa, o imposto de renda de doador é reduzido para exatamente a metade de sua contribuição. No que se refere a doações maiores, a renda passível de tributação pode ser correspondentemente diminuída para uma faixa entre 3.000 e 6.000 marcos. No caso de doações de até 6.000 marcos anuais por pessoa, os partidos têm direito a uma recompensa adicional: a título de financiamento federal parcial, cada partido recebe até DM 0,50 para cada marco recebido por meio dessas doações. Atualmente, a quantia real é de 36 centavos de marco (em virtude do teto absoluto).

Originariamente, as doações eram um instrumento de levantamento de fundos privilegiado por praticamente todos os partidos “burgueses”. Hoje, se as doações vierem majoritariamente de setores da economia, há quase sempre arranjos institucionais para tanto. As doações são recolhidas, administradas e distribuídas por associações especialmente criadas para esse fim, na indústria ou nas comissões financeiras dos partidos. Como se constatou ao longo do tempo, os doadores vinculam essas doações à expectativa de contatos confiáveis (“*buying access*”) ou de influências concretas.¹⁹

18. PALTIEL, Khayyam Z. Op. cit. p. 143 ss.

19. Cf. também: RÖMMELE, Andréa. *Unternehmensspenden in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung: die USA, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im internationalen Vergleich*. Baden-Baden, 1995, principalmente p. 139-157.

O limite para a corrupção é ultrapassado quando as empresas são convocadas a pagar provisões aos partidos-líderes como retribuição à concessão de contratos públicos. Na Alemanha, essa questão foi discutida, por exemplo, no contexto da compra do Starfighter;²⁰ também nesse caso nada restou comprovado, ao contrário da reiterada prática política observada em outros países.²¹ Como a Alemanha — diferentemente da França, da Itália, da Áustria e da Espanha — não passou por qualquer escândalo correspondente nas últimas duas décadas, parece realista excluir a hipótese de que haja desvios sistemáticos em favor dos caixas dos partidos na política federal e estadual. Mesmo pagamentos de suborno descobertos na esfera municipal e em compras ou concessões estaduais específicas não indicaram caixas de partidos como beneficiários. Em todos os casos, tratava-se antes do enriquecimento pessoal de funcionários.²² Aparentemente, o nível de financiamento público atingido na Alemanha contém uma certa proteção dos partidos contra o onipresente risco de corrupção.

Doações feitas durante os anos 80, no entanto, se tornaram objeto de acalorada discussão. O “caso Flick”²³ foi o que mais comoção causou; à época, houve um grande debate sobre a anistia para doadores que haviam sonogado impostos no curso de “financiamentos indiretos”.²⁴ Uma doação inicialmente anônima de 6 milhões de marcos, pela qual Helmut Horten, ex-dono de uma cadeia de lojas, assumiu a responsabilidade em

20. Episódio ocorrido no final da década de 50, e protagonizado pelo então ministro da Defesa, Franz Josef Strauss (CSU). (N. R.)

21. Cf. LANDFRIED, Christine. Op. cit. p. 210 ss.

22. Isso provavelmente também vale para o exemplo de uma doação direta citada diversas vezes por LANDFRIED, Christine (Op. cit. p. 158, 291).

23. Primeiro caso público de doações ilegais a um partido na Alemanha. O escândalo eclodiu em 1984, e envolvia doações efetuadas pelo empresário Friedrich Karl Flick, desde o início da década de 70, à CDU, à CSU e ao FDP. (N. R.)

24. Cf. LANDFRIED, Christine. Op. cit. p. 227 ss.

1984, acarretou rumorosa repercussão pública.²⁵ No entanto, os relatórios de prestação de contas da CDU, da CSU e do FDP mostram que essa fonte monetária apenas atingiu seu pico de importância em 1974.²⁶

Ainda que doações de mais de 6.000 marcos vindas de pessoas físicas sejam essencialmente permitidas de forma ilimitada, estão elas sujeitas a restrições legais gradativas: o doador só permanece anônimo em caso de doações totais de até 20.000 marcos por ano. No caso de doações de mais de 20.000 marcos, o partido precisa relatar nome, endereço e quantia anual na prestação de contas. Na hipótese de doações de empresas e outras pessoas jurídicas, também não há quaisquer incentivos fiscais.

Em 2000, discutiu-se na opinião pública alemã (além de diversas contribuições de caráter ilegal ou duvidoso) principalmente uma grande doação para a CDU, no valor total de 3.349.275 de marcos.²⁷ Essa doação veio de acionistas principais da firma WCM, que, por sua vez, “pertence a um consórcio que em 1998 havia recebido da União [CDU] uma adjudicação para a compra de 114.000 ex-moradias de funcionários ferroviários”.²⁸ Nesse caso em especial, o presidente do Parlamento Federal examinou e negou a possibilidade de uma “doação influente”.

Hoje há na Alemanha, quando muito, mais duas formas de grandes doações dignas de menção: em primeiro lugar, as doações entre 5.000 e 20.000 marcos para organizações partidárias regionais. Nesse caso, os doadores são principalmente empreendedores e construtores imobiliários locais. Em segundo lugar, devem ser consideradas as chamadas “doações diretas” a

25. *Bundestags-Drucksache* 10/2172, p. 12, e *Bundestags-Drucksache* 10/2366.

26. Cf. SCHINDLER, Peter. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982*. Bonn, 1983, p. 95 e outras; e *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991*, Baden-Baden, 1994, p. 135.

27. *Bundestags-Drucksache* 14/2508, p. 63; *FAZ*, 21 fev. 2000.

28. *Bundestags-Drucksache* 14/4747, p. 25; *Bundestags-Drucksache* 14/3052.

deputados eleitos por voto distrital.²⁹ O volume dessas doações diretas não pode ser estimado, porque, no período entre 1984 e 1993, a emissão de um recibo fiscal pelo partido respectivo era de interesse único do doador. Nesse caso, as quantias (independentemente de sua destinação para a campanha individual de deputados) eram abarcadas pelas normas gerais de controle da Lei Partidária.

O tratamento diferenciado para doações grandes e pequenas — de pessoas físicas e jurídicas — tem por alvo promover um comportamento social desejável (isto é, o engajamento financeiro dos cidadãos em um partido), mas também discriminar de forma objetiva as grandes doações politicamente indesejadas e aquelas efetuadas por empresas, além de canalizar adequadamente a coleta de doações pelos partidos sem aplicar proibições rigorosas que, em última análise, não podem ser controladas e só convidam a burlar a lei. Ao mesmo tempo, evita-se uma diferenciação entre cidadãos que se filiam a um partido e aqueles que doam seu dinheiro voluntariamente.

O problema das doações é derivado da motivação dos doadores. Quem observa de fora dificilmente apreende esses motivos. Por isso, utilizam-se premissas plausíveis: pequenas doações são feitas para promover os objetivos políticos de um partido ou a ambição pessoal de um candidato; a influência sobre decisões políticas diminui proporcionalmente em relação à quantidade de pessoas que se apresentam como doadores de pequenas quantias para um político em especial ou para seu partido.

No caso de grandes doações, permanece a suspeita inicial justificável de que elas pretendam exercer influência sobre decisões individuais concretas, ou de que essas doações sejam

29. LANDFRIED, Christine. Op. cit. p. 158, 291. A autora também menciona (Op. cit. p. 327) a falta de informações a respeito existente desde 1988; outro ponto de vista surge do relatório em *Bundestags-Drucksache* 14/4747, p. 45 ss.

pagamento de comissão por auxílio político já prestado. Essa suspeita não exclui que, em casos isolados, pessoas muito ricas possam estender suas inclinações filantrópicas também a partidos. A publicação de quantia e doador expõe os motivos da doação à discussão pública. Por outro lado, a apreciação jurídica exigida em muitos casos (como favorecimento ou suborno) regularmente enfrenta grandes dificuldades de comprovação, sendo, portanto, pouco útil.

O que fica é a faixa intermediária de doações, principalmente doações em dinheiro entre 5.000 e 50.000 marcos, sobre as quais o cientista político Herbert E. Alexander sempre dizia que não servem para documentar simpatia nem interesse pessoal, mas o desejo de abrir ou obter acesso pessoal a políticos.³⁰ O procurador geral de Flick (*vide* nota 23), von Brauchitsch, cunhou a hábil expressão “manutenção da paisagem política” para descrever o dia-a-dia político na Alemanha. As doações em dinheiro para Helmut Kohl também podem ser enquadradas nessa área. Normalmente, essas contribuições não estão ligadas a expectativas concretas, mas ao propósito de “estabelecer um contato”. Quando o político se lembra do doador e de sua doação, um telefonema de um protetor pode ser amigavelmente retribuído.

Um outro dado é significativo — justamente porque a grande massa de doadores permanece abaixo do limite de obrigatoriedade de publicação na Alemanha: afiliados pagam quantias regulares a seus partidos. Algumas pessoas, porém, não querem levar seu apoio ao partido ao ponto de se tornarem membros dele. Isso inclui o fato de numerosos simpatizantes enviarem quantias ao partido de sua escolha em intervalos irregulares, quantias essas cujas somas poderiam perfeitamente corresponder a uma contribuição partidária. Uma proibição

30. ALEXANDE, Herbert E. *Financing politics*. Washington DC, 3. ed., 1984, p. 100 ss.

geral desse tipo de doações favoreceria somente os “partidos de membros”, em detrimento dos “partidos de eleitores”.

Uma idéia realmente nova é a renúncia a doações em dinheiro, ou melhor ainda: a obrigação legal de que todas as movimentações financeiras passem pela conta bancária. Trata-se de uma sugestão convincente, pelo menos no que se refere ao âmbito profissional dos partidos. As associações locais e regionais, porém, que trabalham quase que exclusivamente com pessoal honorário, devem ser poupadas dessa obrigação. As “coletas voluntárias” (anônimas) já eram uma objeção bem justificada da CDU em relação à Lei Partidária de 1994. A parcela honorária dos partidos não pode estar sujeita à burocracia materializada num livro caixa, pois uma lei que deseja garantir democracia intrapartidária e transparência das finanças partidárias não deve intimidar a atividade política voluntária. Além disso, precisamos lembrar que as violações contra as atuais leis, descobertas em 1999 e 2000, aconteceram na esfera profissional da atividade política (políticos profissionais, funcionários de partido, auditores a serviço do partido). Isso também deve contribuir para que a fração honorária de todos os partidos seja cuidadosamente levada em conta no caso de leis radicais.

A obrigação de publicação se encarrega de limitar os possíveis riscos de uma prática de doações demasiadamente tolerante. Quem renuncia à perfeição absoluta precisa tolerar pequenas zonas de sombra. Na Alemanha isso inclui, por exemplo, a divisão de doações de um grupo empresarial. Se cinco filiais realizarem doações, 100.000 marcos permanecerão não publicados.³¹ Ainda assim, essa perda de transparência é aceitável. Afinal, uma pessoa que deseja doar 1 milhão de marcos sem transparência precisa encontrar 50 firmas que façam parte do mesmo grupo empresarial, coordenar suas atividades de doação e ainda comunicar o resultado de seus esforços ao parti-

31. Cf.: QUELLE-PAKETE für Bonn. *Der Spiegel*, n. 47, 22 nov. 1999, p. 22.

do favorecido. Do contrário, o propósito político de todo o esforço permanece oculto até mesmo para o favorecido.

O atual grau de transparência das doações é amplamente ignorado pela mídia na Alemanha. O nível de conhecimento dos relatórios de prestação de contas pela população fala por si. Até meados de dezembro de 1999, eram esses relatórios os documentos secretos mais públicos da República Federal da Alemanha. Qualquer um podia consultá-los, mas poucos queriam ou faziam uso dessa transparência. Resta esperar que o atual interesse público quanto a essa matéria seja expressão de uma mudança duradoura.

No que se refere às doações, o direito partidário e o direito tributário mantêm um relacionamento altamente equilibrado. Partindo de um primeiro impulso, dado pelo Conselho Parlamentar, a República Federal da Alemanha criou, ao longo de um processo de mais de 50 anos, um certo mecanismo de regulamentação que visa a interação entre tesoureiros de partido e a Corte Constitucional Federal.

4. Reforço do aspecto da fidelidade à lei

Se a Lei Partidária alemã é realmente a melhor do mundo, por que violações aconteceram durante anos sem que ninguém percebesse? Podemos fazer algo para levar os futuros líderes políticos e seus auxiliares a serem mais fiéis à lei? Qualquer escândalo ajuda; mesmo aqueles a que já nos referimos incentivarão as pessoas não atingidas a agir, no futuro, de forma mais cuidadosa. Há necessidade de outras sanções, mais severas, para forçar um comportamento correto de políticos instáveis e sedentos de poder? Diversas sugestões foram feitas em relação a isso. Em geral, recomenda-se um procedimento cauteloso. É preciso considerar a experiência geral de que ameaças de punição grave não são suficientes para intimidar violadores da lei.

O principal problema da Lei Partidária não está em suas regras, mas no fato de alguns indivíduos terem decidido que essas leis não valeriam para eles. É importante lembrar que a última crise do tipo, na Alemanha, não foi gerada por falhas e lacunas da lei, mas sim pela vontade clara de menosprezar uma nova regulamentação legal.

Destacamos que somente a sanção aplicada ao partido nesse caso, de mais de 53 milhões de marcos — com base na Lei Partidária (compensação financeira, recolhimento e “multa”) —, já representou um montante considerável para um partido nacional como a CDU. Não é a primeira vez em que essa pena é imposta, mas desde 1984 não se atingiam valores tão espetaculares. Portanto, um efeito intimidador sobre ocupantes de cargos públicos atuais e futuros é perfeitamente de se esperar.

Quem considerar a ênfase na responsabilidade coletiva, em detrimento da responsabilidade individual, uma fraqueza básica da Lei Partidária, pode encontrar outros tópicos compensatórios dessa pretensa deficiência: por exemplo, é possível introduzir a co-responsabilidade de membros da diretoria nas obrigações de um partido. Além disso, a referida lei determina, no seu § 23, item 1, que o presidente do partido, o secretário-geral e o tesoureiro prestem contas à diretoria do partido — isto é, os três devem assinar o relatório. Também é possível garantir que funcionários das associações estaduais entreguem uma declaração, nesses mesmos termos, ao âmbito nacional do partido.

Quem achar necessária a aplicação de pena não deve proclamar a mudança no Código Penal, mas na lei eleitoral; violações da Lei Partidária poderiam ser punidas com a perda provisória do direito passivo de voto. Uma sanção desse tipo atinge um ponto vulnerável dos políticos profissionais e, portanto, promete ser mais eficaz que multas em dinheiro ou penas de detenção. O mesmo vale para a sugestão de reduzir o direito à aposentadoria (mesmo que a comparação aqui usada com o

direito do funcionalismo público recomende cautela: políticos não são — nem devem se tornar — servidores públicos!).

A decisão sobre utilizar ou não uma munição tão pesada para garantir a responsabilidade individual em relação às finanças partidárias não deve ser tomada no calor da atual discussão, ainda mais se o objetivo for o de alcançar algum efeito na opinião pública. Quando os fatos atualmente investigados estiverem esclarecidos, pode-se começar a avaliar cuidadosamente se as atuais sanções são suficientes, ou se há necessidade de punições adicionais.

Uma redução significativa do limite de transparência ou a introdução de uma cláusula para doações de empresas não aumentariam a transparência nem melhorariam o cumprimento da lei. Pode ser que o valor-limite alemão ainda seja muito alto — a inflação insidiosa e o euro farão algumas correções ao longo do tempo —, mas os valores-limite, na América do Norte, com certeza são muito baixos.

A proibição de doações é contraproducente, convidando a manipulações legais — como, por exemplo, contribuições em espécie não pagas. Valores máximos para doações não são essenciais, porque a determinação de transparência para grandes doações já contém um útil efeito intimidador.

Uma alteração completa da Lei Partidária se mostra totalmente desnecessária, talvez até mesmo prejudicial. Mas uma quantidade razoável de pequenas plásticas seria desejável. Elas incluem principalmente as “contribuições de mandatários” não-declaradas, que desde 1984 não são mais demonstradas e, portanto, estão excluídas da apreciação pública. A reintrodução da demonstração em separado, como era feita nos anos de 1968 a 1983, de acordo com as leis da época, é imprescindível,³² ainda mais depois de 1994. Contribuições de mandatários não são

32. Cf.: NASSMACHER, Karl-Heinz. Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem. *APuZ*, B11/1989, p. 32.

indicador do “arraigamento dos partidos no povo” (conforme consta na Constituição Federal), portanto deveriam ser excluídas do cálculo do valor de direito no financiamento federal parcial. Quando mandatários dão contribuições especiais de suas quantias globais de despesas (não tributadas), transformam-nas em créditos para o imposto de renda (o que é muito comum nas administrações municipais) e, assim, ajudam seu partido a receber subvenções estatais ainda maiores do financiamento federal parcial. Os valores que saem dos caixas municipais como encargos de financiamento de partido disfarçados são praticamente dobrados pela União e pelo Estado. Devido aos interesses fiscais pessoais dos parlamentares federais, o valor máximo dos incentivos fiscais para pessoas físicas é muito alto, e falta alargar a base entre o desconto do débito fiscal e o desconto da renda tributável para a promoção dirigida de doações mínimas.

A determinação do teto absoluto como valor de distribuição do financiamento federal parcial dá segurança financeira excessiva aos partidos.³³ Uma margem de receita menor seria perfeitamente aceitável. Para isso, as bases de cálculo (um marco por voto e 50 centavos por marco contribuído e doado) poderiam ser reduzidas, ou então o valor de distribuição real poderia ser determinado por um procedimento *tax check-off*.³⁴

Quando a separação entre partido e bancada parlamentar estiver legalmente prevista, precisa ela refletir também uma divisão funcional das atividades: o trabalho das bancadas é feito no Parlamento, as atividades do partido estendem-se à opinião pública. Não há espaço para um trabalho público (ou seja, promovido com recursos públicos) das bancadas, ao lado do tra-

33. Cf. NASSMACHER, Karl-Heinz. Ordnungsrahmen für eine plurale Parteiendemokratie. In: KEYNES, Edward, SCHUMACHER, Ulrike (Hrsg.). *Denken in Ordnungen in der Politik*. Frankfurt a.M., 1997, p. 54 ss.

34. Para maiores detalhes, veja: NASSMACHER, Karl-Heinz et al. *Bürger finanzieren Wahlkämpfe*. Baden-Baden, 1992, p. 27-67.

balho publicamente subvencionado do partido. Se a limitação funcional entre partidos, bancadas parlamentares e fundações não for alcançada, a exigência de “balanços empresariais”³⁵ torna-se mais urgente.

A delimitação entre atividade partidária e cargo público deve ser operada com ainda maior cuidado. O problema já começa no escritório eleitoral regional dos parlamentares, que não pode se transformar em substituto de fato de um escritório partidário. A assessoria dos parlamentares, quando estiver a serviço no distrito eleitoral, não pode estar à disposição do seu empregador para tarefas partidárias. Isso vale também para casos em que o parlamentar assume, ao mesmo tempo, funções “honorárias” na associação regional do partido. Finalmente, é preciso destacar que — esse assunto também foi publicamente discutido na Alemanha em 2000 — durante seu mandato, um primeiro-ministro da Renânia do Norte-Vestfália (*Nordrhein-Westfalen*), membro do SPD, não participa de eventos internos ou externos de uma associação local ou regional do SPD na Renânia-Palatinado (*Rheinland-Pfalz*). Ele o faz antes exercendo sua função “honorária” de presidente interino do SPD. Uma passagem aérea paga pelo banco estadual WestLB para a participação no citado evento deve, portanto, ser considerada como contribuição ao partido nacional SPD.

A simples exigência de “mais transparência” nas finanças partidárias — como muitas vezes levantado durante o ano de 2000, em conexão com os casos de “caixa dois” — não leva em conta que um maior detalhamento da prestação de contas esbarra em limites consideráveis. Por um lado, os partidos, como organizações horizontais, são altamente dependentes de colaboração honorária. Não se pode exigir de voluntária que tenham disposição — e muito menos capacitação — para con-

35. NASSMACHER, Karl-Heinz. Parteienfinanzierung: Anstöße für die Kommission des Bundespräsidenten. *Neue Gesellschaft*, 29 (1982) 3, p. 280.

duzir uma contabilidade comercial perfeita. Por outro lado, exigências adicionais de transparência geram custos consideráveis para os partidos. Dessa forma, somente os dois grandes partidos na Alemanha atualmente — CDU e SPD — gastam quase 2 milhões de marcos por ano só para elaborar e auditar relatórios de prestação de contas. Cada exigência de transparência adicional legalmente prevista força uma demanda maior de serviços de auditoria, produzindo, assim, custos crescentes, que inevitavelmente aumentam o direito dos partidos a recursos públicos adicionais. Enquanto a demanda concreta da opinião pública por informações detalhadas sobre as finanças partidárias permanecer tão baixa quanto até agora, está ausente a justificativa decisiva para o clamor por “mais transparência” (exceto no caso de contribuições de mandatários e dos tipos de gastos mais importantes): o interesse público.

Resumo

O artigo comenta aspectos da Lei Partidária em vigor na Alemanha.

Em virtude do recente “escândalo das contribuições”, passou a ser questionada, pela opinião pública alemã, a eficiência da lei na coibição de determinados comportamentos abusivos.

O foco principal das discussões recai nas nem sempre transparentes doações financeiras efetuadas aos partidos.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques, Rosane Mendonça,
Vilmar E. Faria, Verónica Silva Villalobos, Rainer Schweickert

POBREZA E POLÍTICA SOCIAL

(Volume 1) São Paulo, março 2000, 85 páginas

Antonio Carlos Pannunzio, Eiiti Sato, Paulo Roberto de Almeida,
Reinaldo Gonçalves, Christian Lohbauer

O BRASIL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

(Volume 2) São Paulo, abril 2000, 96 páginas

Jorge Mario García Laguardia, Glauco Gumerato Ramos,
Walter Piva Rodrigues, Evandro Fernandes de Pontes, Fauzi
Hassan Choukr, Torsten Stein

ACESSO À JUSTIÇA E CIDADANIA

(Volume 3) São Paulo, maio 2000, 122 páginas

Gleisi Heisler Neves, José Roberto Rodrigues Afonso, Erika
Amorim Araujo, José Mario Brasiliense Carneiro, Peter Kevin
Spink, Marco Antonio Carvalho Teixeira

OS MUNICÍPIOS E AS ELEIÇÕES DE 2000

(Volume 4) São Paulo, junho 2000, 125 páginas

Gerd D. Bossen, Lenina Pomeranz, M. P. Strepetova,
W. Kriashkov, Alexander Sergunin, Alexander Rahr

A RÚSSIA NO INÍCIO DA ERA PUTIN

(Volume 5) São Paulo, julho 2000, 103 páginas

Alfredo Bosi, Mozart Neves Ramos, Alberto Carvalho da Silva,
Raul Allard Neumann, Jörg-Dieter Gauger

UNIVERSIDADE: PANORAMA E PERSPECTIVAS

(Volume 6) São Paulo, agosto 2000, 104 páginas

José Paradiso, José Luis Simón G., Alberto van Klaveren,
Antonio Aranibar Quiroga

POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL

(Volume 7) São Paulo, setembro 2000, 160 páginas

Hans Günter Gassen, Maria Beatriz M. Bonacelli, Sergio L. M.
Salles-Filho, Leila Macedo Oda, Bernardo Elias Correa Soares,
Oliver Mellenthin, Claudia Inês Chamas, Ernst-Ludwig Winnacker

BIOTECNOLOGIA EM DISCUSSÃO

(Volume 8) São Paulo, outubro 2000, 133 páginas

Maria Clara Lucchetti Bingemer, Cecília Loreto Mariz, Waldo
Cesar, Aroldo Braga, Zilda Arns Neumann

FÉ, VIDA E PARTICIPAÇÃO

(Volume 9) São Paulo, novembro 2000, 98 páginas

OBS.: Os *Cadernos Adenauer* 2000 podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

- ✓ Preço dos 10 volumes editados no ano 2000:
R\$ 25,00 (vinte e cinco reais).
- ✓ Preço individual do exemplar:
R\$ 5,00 (cinco reais).

Cadernos Adenauer

Assinatura — 2001

A série **Cadernos Adenauer** continuará a ser editada no ano 2001, sempre apresentando artigos que abarquem temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

Os **Cadernos Adenauer** pretendem contribuir para a divulgação de informações e para a ampliação do debate público sobre questões de importância nacional e internacional.

Para receber todos os exemplares da série **Cadernos Adenauer editados no ano 2001** (volumes 1 a 6), basta colaborar com uma assinatura no valor de **R\$ 20,00** (vinte reais), conforme ficha em anexo.

Para maiores informações: www.adenauer.com.br

A série *Pesquisas* da Fundação Konrad Adenauer

Na série *Pesquisas* são publicados trabalhos que, com metodologia científica, tratam de temas da atualidade, principalmente nos campos das ciências sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

Últimas publicações da série *Pesquisas*:

Rubens Figueiredo, Márcia Cavallari Nunes, José Roberto de Toledo
et al.

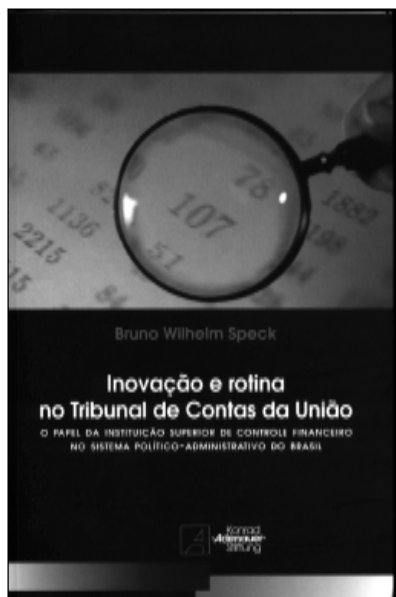
Marketing político e persuasão eleitoral
(Volume 17) São Paulo, 2000, 240 páginas

Renato Boschi, Eli Diniz e Fabiano Santos
**Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo:
a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo
no cenário pós-reformas**
(Volume 18) São Paulo, 2000, 120 páginas

Christian Lohbauer
Brasil/Alemanha: fases de uma parceria
(Volume 19) São Paulo, 2000, 200 páginas

Christiano German
O caminho do Brasil rumo à era da informação
(Volume 20) São Paulo, 2000, 132 páginas

Bruno Wilhelm Speck
**Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União:
o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema
político-administrativo do Brasil**
(Volume 21) São Paulo, 2000, 226 páginas



INOVAÇÃO E ROTINA NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil

Bruno Wilhelm Speck

226 páginas – R\$ 17,00

O gerenciamento correto e eficiente dos recursos advindos da comunidade é assunto que ganhou grande visibilidade no debate político atual.

Uma das estruturas de controle do bom uso dos bens públicos, no Brasil, é o Tribunal de Contas da União, fundado há mais de um século. Estando em discussão vários projetos para a sua reorganização institucional, este estudo pretende fornecer subsídios para que se compreendam alguns dos problemas que o TCU vem hoje enfrentando.

Este livro pode ser adquirido em livrarias e na Fundação Konrad Adenauer.

Coleção Presença de Alceu

Centro Alceu Amoroso Lima Para a Liberdade (www.alternex.com.br/~aamorosolima)



- Política
- **Revolução, reação ou reforma?**
- **Os direitos do homem e o homem sem direitos**

UM AUTOR, TRÊS LIVROS, TRÊS DÉCADAS, UMA CONSCIÊNCIA

Política (1932), *Revolução, reação ou reforma?* (1964) e *Os direitos do homem e o homem sem direitos* (1974) são o testemunho de um homem que amou o seu país e amou o seu povo, sobretudo porque amou a liberdade.

A reedição destas três obras de Alceu Amoroso Lima, às portas do terceiro milênio, tem o objetivo não apenas de revisitar o pensamento de um brasileiro inconformado com as intolerâncias todas, nacionais e internacionais, sociais e religiosas, políticas e militares, mas também de nos recordar que um futuro mais digno dos humanos é um desafio que nos intima a todos a não nos calarmos nem em palavras, nem em gestos, nem em sentimentos, nem em ação organizada. A história conta conosco, da mesma forma que não se arrependeu de contar com Alceu Amoroso Lima.

Em *Política*, Alceu busca um olhar sistematizado sobre a realidade de seu tempo, a primeira metade deste século XX. Debate idéias, enfrenta autores, mantendo como fio condutor a Doutrina Social da Igreja.

Em *Revolução, reação ou reforma?*, é uma voz que não se cala diante dos fatos que precederam o golpe militar de 1964, como também diante das decisões políticas que foram sendo tomadas a partir de abril daquele ano, deixando claro a que vinham os que, passando por cima do direito, resolveram reger os destinos do país.

Em *Os Direitos do homem e o homem sem direitos*, Alceu Amoroso Lima faz um comentário pessoal, artigo por artigo, sobre a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em pleno regime militar, ele ousou, com toda a serenidade e firmeza, falar de Direito, em sentido amplo e concreto, para pessoas concretas.

Se houve quem o chamasse de ingênuo, ninguém pôde ou pode ignorar sua ousadia e sua coragem ao expor o seu pensamento e ao não renegar seu amor à liberdade, mesmo quando podia parecer mais conveniente calar-se para garantir a própria sobrevivência.

Bem que podemos não concordar com todas as suas idéias ou com determinados argumentos seus, mas certamente estaremos fermentando um futuro mais promissor para o nosso povo e para a humanidade se nos deixarmos impregnar por seu amor à liberdade e por sua ousadia. Feliz terceiro milênio, povos todos da terra!

.....
)



Editoração, Impressão e Acabamento
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga
04216-000 SÃO PAULO, SP
Tel.: (0**11) 6914-1922

