

AULA 2: Papel das Instituições; Corrupção e Políticas Públicas

Olá pessoal, tudo bem?

Na aula de hoje iremos cobrir os seguintes itens:

- Papel das instituições nas políticas públicas; Corrupção e políticas públicas: fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas.

Estes temas são novos e não existem muitas questões disponíveis da ESAF para comentar com vocês. Desse modo, montei algumas questões no estilo da banca para facilitar o aprendizado de vocês.

Se acharem alguma questão da ESAF que não tenha trabalhado me mandem que comentarei depois.

Espero que gostem da aula!

Sumário

Papel das instituições nas políticas públicas	3
Impacto na Crise do Estado	9
A Teoria da Escolha Pública – “Public Choice”	10
Corrupção e políticas públicas	17
Impacto da Corrupção no Sistema Político	21
Custos da Corrupção para o Setor Público	24
Fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas	28
Lista de Questões Trabalhadas na Aula.....	34
Textos Recomendados.	39
Gabarito	39
Bibliografia	40

Papel das instituições nas políticas públicas

Existem diversas teorias que tentam explicar como as políticas públicas são definidas. Uma delas baseia-se na importância do Estado (ou das instituições) para explicar esse funcionamento. A teoria Institucionalista, e depois a **Neoinstitucionalista**, buscou analisar esse processo de acordo com a importância das instituições.

Antes de tudo, vamos entender o significado do conceito de instituição. Antigamente, o conceito de instituição era o de “um conjunto de regras que regulam comportamentos recorrentes”¹.

Entretanto, muitos autores consideram esse conceito insatisfatório, pois não faria distinção entre uma instituição e uma norma. De acordo com Levy, as instituições formais seriam²:

*“subconjunto particular de instituições, caracterizadas por **arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental**, os quais, mediante o uso de **regras explícitas e de processos decisórios**, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras”.*

Deste modo, **as instituições se caracterizariam por contar com regras e normas estáveis**. Estas apontariam certa distribuição nos recursos de poder (quem pode mais determina as normas e, de certa forma, define as “regras do jogo”).

Assim, ao determinar os incentivos e desincentivos às diversas práticas e aos comportamentos dos seus membros, as instituições restringem a liberdade de ação e alocam um espaço de poder a cada participante. Portanto, as instituições configurariam estruturas de poder.

Deste modo, a importância do estudo do funcionamento das instituições foca tanto na estabilidade quanto na capacidade de mudança delas. De acordo com Immergut³:

¹ (Rocha, 2005)

² (Levy, 1991) apud (Rocha, 2005)

"Se as instituições devem ter uma espécie de capacidade de permanência, como as mesmas instituições podem explicar tanto a estabilidade como a mudança?"

Continuando, o Neoinstitucionalismo apareceu como uma nova perspectiva do processo de tomada de decisão política. Nos anos 50 e 60, a ciência política era dominada pela perspectiva pluralista e marxista.

O **pluralismo**, basicamente, vê a decisão política como um processo de disputa de poder por diversos grupos ou centros de poder, sem que nenhum seja totalmente dominante ou soberano.

A ideia é a de que existirão diversos grupos de interesse em cada "tema" a ser discutido e que estes grupos terão acesso aos seus recursos necessários (em menor ou maior grau) para "competir".

Portanto, as políticas públicas seriam um resultado dos "inputs" da sociedade. Essas demandas da coletividade (representadas pelos grupos de interesse) levariam aos "outputs" – a definição das políticas públicas.

Entretanto, o pluralismo não consegue explicar todas as situações e decisões em políticas públicas. O estudo do funcionamento dos grupos de interesse é importante para que possamos entender o funcionamento do processo de decisão das políticas públicas, mas é incompleto.

Uma das deficiências seria a falta de uma análise da importância das instituições do Estado e de sua burocracia (seus servidores – os burocratas) neste processo.

Outro modelo seria o **marxismo**. De acordo com essa perspectiva, as relações sociais e de classe definiriam as políticas públicas. De acordo com os autores marxistas, o Estado é dominado pelas classes dominantes (a burguesia), que teria uma ascendência natural sobre as classes proletárias (os trabalhadores).

O aparelho do Estado seria então um "defensor" da classe dominante e seus instrumentos de poder. As políticas públicas estariam sempre desenhadas para que fosse possível manter uma dominação pela burguesia e de seus interesses capitalistas sobre os trabalhadores – o proletariado.

Naturalmente, a visão de que todas as decisões políticas são baseadas na disputa de classes acaba em um exercício de reducionismo da realidade, pois a prática mostra que muitas decisões não se enquadram em uma simples disputa de classes.

A sociedade moderna tem muitas subdivisões e uma multiplicidade de interesses que não podem ser "encaixadas" somente nas classes

³ (Immergut, 1996) apud (Rocha, 2005)

burguesas ou proletárias (ou seja, os diversos interesses dentro de cada “classe” não são harmônicos, nem coerentes).

Pense em um exemplo básico: um alto funcionário de uma estatal, com um salário de mais de R\$20.000,00 por mês poderia ser enquadrado como parte do proletariado? Mesmo sendo um funcionário sem o “domínio dos meios de produção”?

E um pequeno empresário (como um dono de uma drogaria, por exemplo), com uma renda líquida de R\$5.000,00 poderia ser enquadrado como um burguês? Seria este pequeno empresário atualmente auxiliado pelas políticas de Estado? Seria parte da “classe dominante”?

De acordo com Rocha⁴:

*“No caso do modelo Marxista, pode-se objetar que reduzir a explicação das políticas públicas aos problemas de luta de classes leva, no mínimo, a **desconsiderar aspectos essenciais para o seu entendimento**. A percepção da estratificação social adotada pela teoria de classes tem dificuldade de incorporar a fragmentação de interesses e o grau de diferenciação social característicos das sociedades atuais.”*

Como podemos ver, tanto o pluralismo quanto o marxismo “pecam” por não abordar toda a complexidade da vida moderna em sociedade. Outros modelos de análise da tomada de decisão seriam necessários.

Um dos fatores que eles não abordaram foi exatamente a importância das instituições para a decisão política. Assim sendo, tanto o pluralismo quanto o marxismo (apesar da grande diferença entre os modelos) partem do princípio de que as decisões políticas são um reflexo da sociedade, ou seja, dos inputs dessa sociedade.

Já o **Neoinstitucionalismo** tenta mostrar que nem sempre as decisões são fruto apenas das demandas da sociedade. Em sua primeira versão (**state-centered**, ou centrada no Estado), essa teoria afirma que o Estado é um “ator” importante e que teria certa autonomia em relação às forças da sociedade.

Assim, o Estado não se submeteria aos desígnios da sociedade e sim tentaria, por seus meios, reproduzir e/ou manter o domínio de suas instituições sobre a sociedade como um todo. Desse modo, buscaria manter ou ampliar seus instrumentos de controle, reforçando seu poder político e suas capacidades de ação.

A burocracia deste Estado, por sua parte, não estabeleceria as políticas públicas de acordo com as demandas da sociedade,

⁴ (Rocha, 2005)

simplesmente. Teriam certa autonomia conferida pelo seu domínio de informações não conhecidas pelo público em geral.

Essa assimetria de informações seria consequência do controle que essa burocracia teria das informações do funcionamento da máquina estatal, dentre outras. É o que conhecemos como “insulamento burocrático”.

De acordo com Skocpol⁵,

*“Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. **O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação**, expressão do “insulamento” da burocracia”.*

Assim sendo, as possibilidades e o poder político dos diversos grupos de interesse seriam determinados pelas instituições políticas e as “regras do jogo” instituídas por estas. Além disso, seriam determinadas também pela capacidade deste Estado de controlar o cumprimento destas normas e regras.

Uma evolução desta perspectiva “**state-centered**” foi gerada com o passar do tempo. A visão de que o Estado definiria de “dentro” as políticas públicas foi perdendo força. Uma visão mais “balanceada” da correlação de forças surgiu e foi chamada de “**polity-centered analysis**”.

Conforme esta segunda perspectiva, o Estado não seria capaz de “sozinho” poder definir as políticas públicas. De acordo com seus autores, o Estado seria formado por membros da sociedade e seria, de certo modo, condicionado por esta sociedade.

De acordo com Rocha⁶,

“a perspectiva de análise polity-centered busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia”.

De acordo com Immergut⁷, existem quatro princípios identificados com esta perspectiva:

⁵ (Skocpol, 1985) apud (Rocha, 2005)

⁶ (Rocha, 2005)

⁷ (Immergut, 1996) apud (Rocha, 2005)

- A efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na sociedade;
- A necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos;
- A força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas;
- A relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

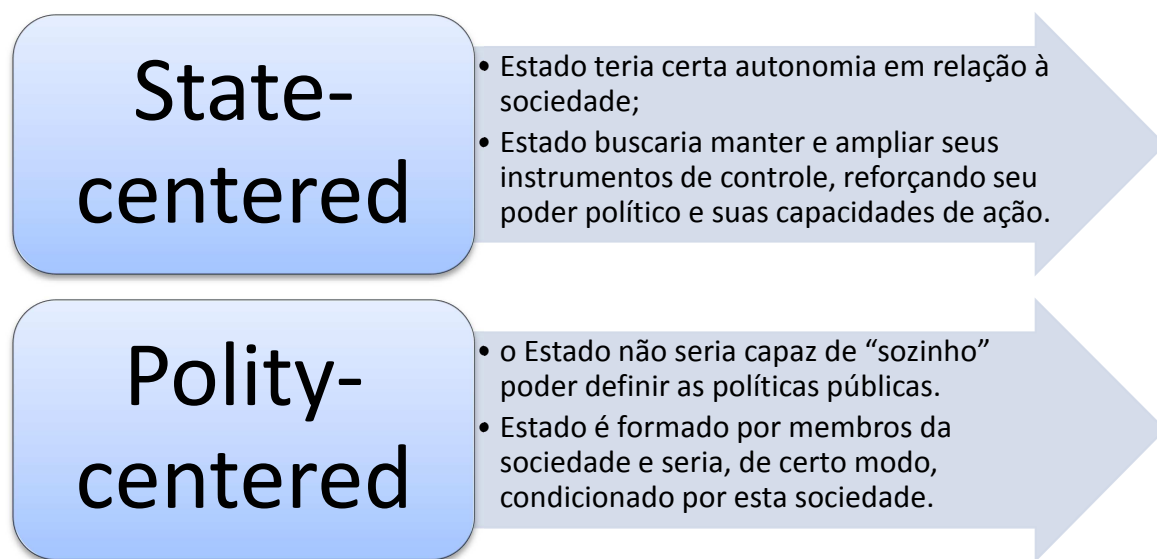


Figura 1 - Perspectivas do Neoinstitucionalismo

Deste modo, a perspectiva polity-centered propõe certos padrões que explicam como as políticas públicas são definidas.

De acordo com esta perspectiva, por exemplo, o papel das burocracias (dos servidores estatais) seria o de independência em relação ao público em geral. Naturalmente, estes servidores públicos buscariam implementar políticas públicas que fossem de seus interesses.

Esses interesses poderiam ser favoráveis às suas carreiras, às suas organizações ou mesmo às suas ideias. Obviamente, isto não quer dizer que estes servidores não tomariam conhecimento das demandas da sociedade.

Estas demandas seriam, sempre que fosse possível, levadas em consideração e compatibilizadas com seus próprios interesses. Um exemplo claro em nossa sociedade atual seria o comportamento dos sindicatos dos professores, por exemplo.

Naturalmente, estes sindicatos demandam aumentos de salários e melhorias nas condições de trabalho (que, a princípio, geram uma melhoria no desempenho e na atração de melhores profissionais para este

setor), ou seja, medidas que seriam apoiadas pela sociedade como um todo.

Entretanto, estes sindicatos também demandam jornadas de trabalho maiores, férias mais largas, aposentadorias precoces, dentre outros benefícios claramente corporativistas e que têm nenhuma relação direta com a qualidade da educação nacional.

Além disso, a capacidade desta burocracia de implementar essas políticas públicas dependeria das regras e das características das organizações a que pertencem.

Outro fator importante da perspectiva polity-centered é a de que as instituições políticas influenciam as próprias identidades, metas e capacidades dos grupos de pressão atuantes na sociedade.

As regras eleitorais, partidárias e as características das organizações também definiriam quais seriam os grupos com maiores chances de sucesso nesta sociedade. De acordo com Skocpol⁸,

"as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões públicas. Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros".

Finalmente, as políticas passadas também afetariam as decisões políticas tomadas posteriormente. Ou seja, existiria um processo de aprendizado ou de *feedback* no processo de tomada de decisão de políticas públicas.

Esse processo ocorreria de duas maneiras: de certa maneira, uma política anterior mudaria a capacidade do Estado de atuar e suas estruturas, condicionando assim as respostas futuras do próprio Estado.

De outro modo, as políticas passadas atuariam na mudança da percepção da própria sociedade e dos grupos de pressão, alterando seu comportamento e suas demandas perante este mesmo Estado.

Cada política pública passaria a ter seus defensores e opositores, de acordo com seus próprios interesses. Imagine, por exemplo, o programa Bolsa Família. Este programa atualmente conta com milhões de pessoas

⁸ (Skocpol, 1995) apud (Rocha, 2005)

beneficiadas e que se oporiam a qualquer mudança que tendesse à diminuição dos valores transferidos, ou da diminuição da população atendida, dentre outros aspectos.

Esta situação passa a entrar no “cálculo político” de qualquer Estado. Consequentemente, existem diversas políticas públicas que são defendidas ferrenhamente por um grupo de pressão. Qualquer decisão posterior a essa política deve levar esses interesses em consideração.

Impacto na Crise do Estado

A teoria do Neoinstitucionalismo apareceu com maior força com a crise do Estado e da Teoria Keynesiana. A capacidade dos Estados de atuação começou a ficar cada vez mais dificultada com a recessão econômica daquela década e com o endividamento cada vez maior dos governos. E qual foi o resultado da aplicação desta teoria?

Esta teoria passou a ser utilizada por atores que buscavam um retorno parcial aos princípios do Liberalismo – governos “menores” e com uma oferta reduzida de serviços públicos.

De certo modo, o Neoinstitucionalismo apresentou duas críticas principais ao Estado e sua atuação, que veremos a seguir. Estes teóricos assumem que o Estado é importante para a sociedade, pois existiriam diversas falhas de mercado em que este deveria atuar (externalidades, a existência de bens públicos, assimetria de informações, etc.).

Entretanto, o Neoinstitucionalismo diz que o Estado seria como um “mal necessário”, pois seria menos eficiente do que o mercado e de que afetaria negativamente diversas iniciativas individuais.

Além disso, a teoria argumenta que as organizações acabam não sendo totalmente racionais economicamente, ou seja, de que acabariam influenciadas pelos aspectos humanos e políticos dos membros que compõem essas instituições.

Dessa maneira, **a proposta seria a redução do papel e do tamanho do Estado**. Sempre que possível, o Estado deveria dar lugar aos entes privados – mais eficientes e eficazes. A atuação do Estado, por ser “*second best*”, um mal necessário, deveria ser evitada onde não fosse fundamental.

A oferta de serviços públicos seria mais eficiente se deixada ao cargo do mercado. Como as instituições do setor privado seriam mais ágeis e flexíveis do que as organizações públicas, se adaptariam mais facilmente aos novos desafios na oferta de serviços públicos e mudariam os incentivos aos seus funcionários sempre que desejável.

A Teoria da Escolha Pública – “Public Choice”

A Teoria da Escolha Pública – TEP - busca utilizar os conceitos da economia para compreender como as decisões políticas ocorrem em um sistema democrático. De acordo com Borsani⁹, a TEP:

*"A **Teoria da Escolha Pública** (TEP), **Public Choice**, é o **estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia**, fundamentalmente os conceitos de comportamento racional e auto-interesse que definem o homo-economicus. Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da ciência política, tais como as decisões do legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia, entre outros."*

Assim sendo, esta teoria busca mostrar que aquela visão antiga e romântica de que o servidor público (o burocrata) seria um ser desprovido de interesses próprios (particulares ou privados) não seria verdadeira.

De acordo com seus teóricos, **os burocratas** (e também os políticos) seriam movidos por incentivos e **tentariam maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas**. Ou seja, buscariam agir de modo a priorizar seus próprios interesses, e não os interesses públicos.

Ou seja, tanto os burocratas e os políticos, quanto os cidadãos e os empresários (na visão da economia neoclássica), **seriam atores racionais e decidiriam as questões com base em seu interesse individual**.

Assim, o campo de estudo da TEP é o resultado das decisões individuais nas decisões coletivas. Ou seja, como as pessoas, sendo participantes de grupos e organizações, tomam decisões que irão afetar ao restante da população. Falando em termos práticos: como os burocratas e os políticos decidem.

Desta maneira, uma análise da TEP tenta explicar como as entidades políticas e burocráticas se comportam na realidade, tendo em consideração que estes atores são maximizadores dos próprios interesses em relação a algum objetivo que valorizem (os votos, o acesso aos recursos e orçamentos públicos, os benefícios, o poder, etc.).

⁹ (Borsani, 2004)

Outro aspecto importante da teoria da escolha pública seria o conjunto de normas, regras e instituições políticas presentes. Estas regras e instituições determinariam os incentivos e as “regras do jogo” que influenciariam as escolhas dos participantes.

Assim, de acordo com as regras vigentes, cada membro (burocratas, políticos, etc.) buscaria escolher as melhores estratégias de ação e maximizar seu interesse. De acordo com Borsani¹⁰,

“As decisões políticas e econômicas dos governos democráticos dependem das instituições políticas existentes e das decisões dos agentes ou atores políticos, econômicos e sociais que intervêm nessas decisões. O presidente, a coalização de partidos, o Legislativo, o Judiciário, a administração pública, os partidos políticos, os grupos de interesse, todos interferem na definição e implementação das políticas públicas”.

Desta maneira, as instituições e suas regras seriam muito importantes para explicar como as políticas são definidas e porque cada ator age de uma forma determinada.

Vamos ver um caso prático? Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, passaram a existir regras e punições mais duras para os políticos que endividassem os seus governos no final de seus mandatos.

Com isso, uma estratégia comum até aquele momento – o de gastar muitos recursos no final de governo através de endividamento – passou a não ser mais vista como interessante (afinal, o custo passou a ser a perda do mandato ou dos direitos políticos!).

Com isso, a estratégia dominante entre os principais governantes tem sido a de fazer caixa no início do mandato (segurando os reajustes salariais, executando poucas obras, etc.) de modo a reservar recursos para esta “reta final” do período eleitoral.

Ou seja, a criação de uma nova regra alterou a estratégia porque mudou os incentivos dados aos atores em relação a um comportamento específico (no caso, o endividamento no final do mandato).

Assim sendo, para a TEP, o fundamental seríamos compreender a importância das instituições nas decisões e alterar os incentivos – derivados das normas e regras – sempre que necessário.

Além disso, esta teoria nos ajuda a compreender como o Estado passou a ampliar sua atuação. Desde que a democracia foi implantada, os eleitores passaram a exigir mais serviços e bens públicos.

¹⁰ (Borsani, 2004)

Como os políticos desejam se manter no poder, necessitam dos votos dos eleitores. Com isso, oferecem a estes cada vez mais serviços. Existe uma “corrida” entre os políticos para ver quem consegue fornecer mais benefícios aos eleitores.

Do mesmo modo, os burocratas desejam um aumento do Estado, pois isto gera mais recursos, maiores salários, mais poder, etc. A consequência natural seria um Estado cada vez maior.

De acordo com Dias¹¹, para compreender melhor a Public Choice, bastaríamos observar que

“o crescimento dos gastos públicos é devido ao auto-interesse de eleitores, políticos e burocratas, ou seja, os economistas e cientistas políticos ligados à Public Choice têm procurado demonstrar que os gastos públicos e a burocracia crescem de forma significativa e ineficiente, tornando a empresa pública menos eficaz que a empresa privada.”

Outro aspecto que a TEP tenta explicar é o da diferença de atuação entre os indivíduos no setor público e no setor privado. De acordo com o Public Choice, as diferenças ocorrem não por uma diferença inerente aos indivíduos, mas sim na diferença entre as regras e as estruturas de incentivos que estes recebem.

Trazendo para um caso prático, é muito disseminada a ideia em nossa sociedade de que os servidores concursados são pessoas pouco ambiciosas e até preguiçosas.

O termo “barnabé” traz um valor pejorativo e a comparação entre funcionários do setor privado e do setor público sempre é feita levando-se em conta a maior eficiência dos primeiros.

Entretanto, para a TEP, o que leva a esta diferença de desempenho não é a capacidade ou maneira de pensar das pessoas, mas os incentivos a que estão sujeitas.

Funcionários privados que se destacam ganham promoções – os servidores públicos só são promovidos por antiguidade; no setor privado, existem bônus para quem atinge uma meta – o mesmo não ocorre no setor público; funcionários privados podem ser demitidos por um desempenho abaixo da média – no setor público isto raramente ocorre.

Com isso, a TEP postula que os incentivos e as instituições determinam os comportamentos e as estratégias individuais a serem escolhidas pelas pessoas. Ou seja, que o “ambiente” acabaria por “contaminar” os ocupantes.

¹¹ (Dias, 2009)

Ou seja, as instituições importam. Instituições e normas adequadas gerarão um resultado positivo. Instituições e regras inadequadas levarão a um resultado negativo.

Vamos ver uma questão da ESAF sobre este tema?

1 - (ESAF – STN – AFC - 2002) A crise do modelo burocrático weberiano está associada à emergência de abordagens do campo do neoinstitucionalismo econômico, entre as quais a teoria da escolha pública, que denuncia o caráter de inconfiabilidade e ineficiência da burocracia pública relativamente ao mercado.

Perfeito. O Neoinstitucionalismo apareceu como uma crítica ao modelo desenvolvimentista e, por consequência, ao modelo burocrático weberiano que o sustentava.

De acordo com os teóricos da Teoria da Escolha Pública, os agentes públicos tomariam decisões como todos os outros indivíduos – através de uma racionalidade econômica e buscando maximizar seus interesses.

Não existiriam os servidores altruístas e que teriam somente o interesse público como objetivo – esta seria uma construção teórica que não teria base na realidade.

Tanto os burocratas quanto os políticos teriam como alvo seus próprios interesses. Com isso, nem sempre as políticas públicas seriam decididas tendo o bem comum como alvo. A falha das políticas públicas seria uma consequência natural.

Desta forma, como existem as falhas de governo, os Estados deveriam ser “reduzidos” e os mercados deveriam ser incentivados – pois seriam considerados mais eficientes do que o Estado no fornecimento de diversos serviços. O gabarito é questão correta.

Vamos ver agora algumas questões no estilo ESAF?

2 - (QUESTÃO PRÓPRIA) A Teoria da Escolha Pública (TEP), Public Choice, é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia. Indique quais das opções abaixo são Falsas (F) ou Verdadeiras (V) e depois assinale a resposta correta.

() para a Teoria da Escolha Pública, TEP, os agentes públicos tomariam decisões buscando o bem comum.

() o campo de estudo da Teoria da Escolha Pública é o resultado das decisões coletivas nas decisões individuais.

() Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da ciência política, tais como as decisões do legislativo, os efeitos das regras

eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia, entre outros.

() De acordo com seus teóricos, os agentes públicos e políticos seriam atores racionais e decidiriam as questões com base em seu interesse individual.

- a) F, F, F, F***
- b) V, V, V, V***
- c) F, F, F, V***
- d) F, F, V, V***
- e) V, F, F, V***

A primeira afirmativa está errada, pois dentro da perspectiva da TEP, os agentes públicos seriam maximizadores de seus interesses, buscando uma decisão racional – e não baseada no bem comum.

O mesmo ocorreu na segunda frase. O campo de estudo da Teoria da Escolha Pública é o resultado das decisões individuais nas decisões coletivas, e não o contrário. Trata-se da análise de como o modo de pensar (e de decidir) afeta as decisões políticas.

Já a terceira frase está correta. A TEP analisará os efeitos das decisões individuais nos processos políticos. Finalmente, a frase final estabelece a principal ideia em que a TEP está embasada. O gabarito é a letra D.

3 - (QUESTÃO PRÓPRIA) De acordo com Rocha, o neoinstitucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista. Identifique a opção falsa.

- a) O pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano.***
- b) No Marxismo, as relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas.***
- c) O Pluralismo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de decision-making.***
- d) Para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, se submete aos interesses***

localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse.

e) Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade.

A única alternativa incorreta é a letra D, pois de acordo com os Neoinstitucionalistas o Estado não se submete aos interesses da sociedade, seja das classes (visão do marxismo) ou dos grupos de interesse (visão do pluralismo). Portanto, o gabarito é mesmo a letra D.

4 - (QUESTÃO PRÓPRIA) De uma ênfase maior no Estado como fator explicativo, proposta pela perspectiva state-centered, numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de polity-centered analysis. Indique quais das opções abaixo são Falsas (F) ou Verdadeiras (V) e depois assinale a resposta correta.

() A perspectiva de análise polity-centered busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

() Na perspectiva state-centered, as políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero "comitê" destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma "autonomia relativa", mas que em "última instância" vela pelos interesses do capital.

() De acordo com a perspectiva de análise polity-centered, o Estado é considerado, a priori, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções.

() Em sua primeira versão, denominada state-centered, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais.

a) F, F, F, F

b) V, V, V, V

c) F, F, F, V

d) F, F, V, V

e) V, F, F, V

A primeira afirmativa está perfeita. De acordo com a perspectiva *polity-centered*, o papel do Estado é reequilibrado, pois como o próprio é formado por membros da sociedade, a suposta "autonomia" em relação à sociedade não poderia ocorrer.

Já a segunda frase está errada. O modelo em que o Estado é visto como um "comitê" destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia é o Marxista, e não o Neoinstitucionalista.

No caso da terceira afirmativa, o conceito foi invertido. Nesta segunda fase, o Estado **não** é considerado, *a priori*, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções.

Finalmente, a quarta frase está correta e reflete o conceito da perspectiva *state-centered* do Neoinstitucionalismo. O gabarito é mesmo a letra E.

5 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Assinale a alternativa em que não haja identificação com a perspectiva da análise *polity-centered*:

a) O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação. Portanto, as possibilidades e o poder político dos diversos grupos de interesse seriam determinados pelas instituições políticas e as "regras do jogo" instituídas por estas.

b) A perspectiva de análise *polity-centered* busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

c) Há uma necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos.

d) A relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

e) o Estado não seria capaz de "sozinho" poder definir as políticas públicas.

A questão solicita a afirmativa incorreta. A única frase que não está apontando corretamente algum aspecto da perspectiva *polity-centered* é a letra A, pois esta é uma característica da perspectiva *state-centered*. Assim, o gabarito é mesmo a letra A.

6 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Sobre a teoria do Neoinstitucionalismo, marque a opção incorreta:

a) Essa teoria afirma que o Estado tem autonomia em relação à sociedade e que as suas decisões buscariam manter ou ampliar o poder político e a capacidade de ação de suas instituições.

b) Para o Neoinstitucionalismo, o Estado seria um "mal necessário" devido à sua importância na atuação sobre as falhas de mercado.

c) Essa teoria passou a ser utilizada por atores que buscavam um retorno parcial aos princípios do Liberalismo – governos "menores" e com uma oferta reduzida de serviços públicos.

d) No Neoinstitucionalismo, a atuação do Estado poderia ser considerada um "second best", em que sua presença seria fundamental, não devendo portanto, ser evitada.

e) Haveria mais eficiência, agilidade e flexibilidade da atuação das instituições do setor privado na prestação de serviço público.

A alternativa incorreta é a letra D, pois justamente por ser um "second best" (não seria a melhor), a atuação do Estado seria considerada um mal necessário. Assim, só deveria ocorrer ou atuar onde fosse necessário.

As demais alternativas estão corretas. O gabarito é mesmo a letra D.

Corrupção e políticas públicas

A corrupção, infelizmente, é um aspecto constante nas sociedades humanas. Em todos os grupos de pessoas, sempre existirão indivíduos que buscarão objetivos mesquinhos e egoístas.

A corrupção é, basicamente, o uso indevido por um agente público ou particular de sua posição dentro de uma instituição para alcançar vantagens pessoais ilegítimas¹².

¹² (Farias Neto, 2011)

A corrupção pode ocorrer de forma ativa ou passiva. A **corrupção ativa** ocorre quando uma pessoa propõe ações indevidas em troca de alguma vantagem ou dinheiro (ou seja, corrompendo).

Já a **corrupção passiva** acontece quando alguém aceita a proposta (ou seja, é corrompido). Desse modo, tanto a pessoa que propõe, quanto o agente público que aceita são corruptos. Apesar disso, **em nosso país é muito mais usual a punição da corrupção passiva do que a da corrupção ativa.**

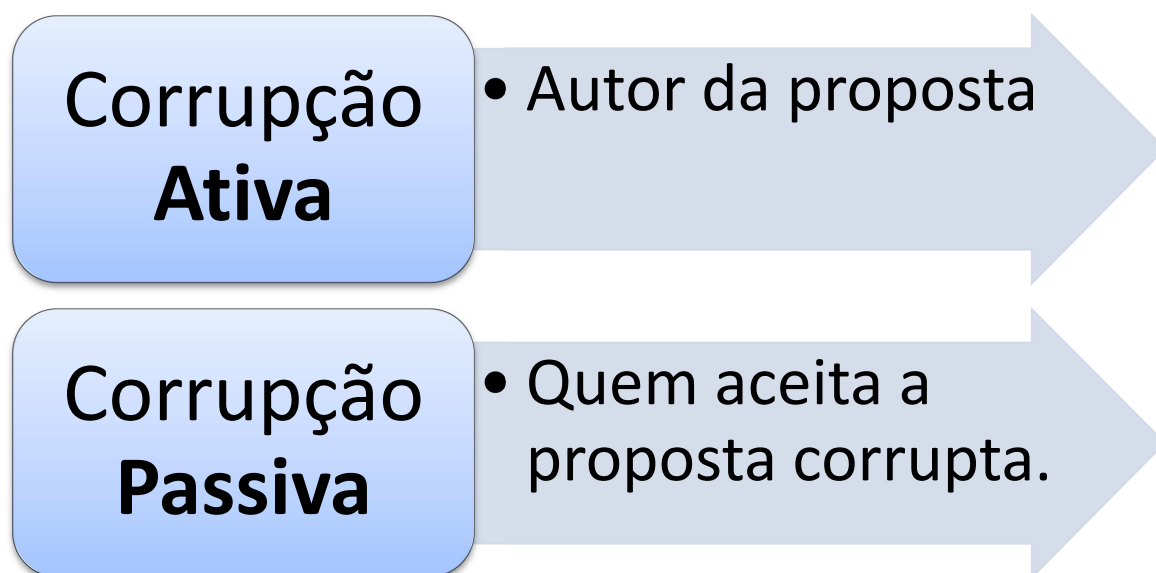


Figura 2 - Tipos de Corrupção

De acordo com Vieira¹³, a corrupção no setor público pode ser relacionada com o **Rent-seeking**, ou seja, o resultado da busca, pelos agentes, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado. De acordo com o Mbaku¹⁴,

*"os recursos alocados pelo poder público (não pelo mercado) promovem o aumento da corrupção (falhas), pois **quanto maior o potencial de renda pública à disposição, maiores serão os incentivos para que os agentes econômicos busquem compartilhar esses benefícios, advindos da corrupção, com os agentes públicos***".

Corriqueiramente, vemos notícias de que algum servidor público foi preso, investigado ou demitido por corrupção. Mas é muito raro termos o conhecimento de que algum empresário, por exemplo, foi preso por

¹³ (Vieira, 2011)

¹⁴ (Mbaku, 1992) apud (Vieira, 2011)

propor um desvio em uma licitação. Nosso sistema legal está mais focado, portanto, na corrupção passiva.

Entretanto, os erros e as ações indevidas também acontecem por imperícia, desconhecimento ou incompetência. Naturalmente, um indivíduo pode gerar um prejuízo ao erário (cofres públicos) sem ser corrupto. Nesse caso, o agente público é honesto, mas não é adequado ao cargo que ocupa.

Existem, entretanto, sistemas mais “acolhedores” aos corruptos, ou seja, que facilitam a disseminação de uma cultura da corrupção. Quanto mais “opaco” o funcionamento da máquina estatal, por exemplo, mais será “tentador” aos olhos de indivíduos desprovidos de senso ético iniciar uma prática corrupta.

De acordo Farias Neto¹⁵,

"Sistemas políticos de países acometidos por regimes autoritários tendem a desenvolver uma cultura de corrupção mais acentuada por serem menos transparentes e mais vedados à monitoração social".

Ou seja, a falta de fiscalização e a ausência de “checks and balances” (pesos e contrapesos) facilita o sentimento de onipotência do detentor do poder e uma percepção de que ele não será responsabilizado por estes atos.

De acordo com Martins¹⁶,

*"O maior problema da corrupção no sistema político ocorre quando muitos agentes políticos e públicos praticam atos de corrupção de forma livre e sem controle. **A corrupção deixa de ser exceção, considerada como desvio de conduta, e passa a ser a regra, considerada conduta normal, comum e corriqueira**".*

Assim sendo, temos, em nossa sociedade, diversos casos de práticas que, ao pé da letra, são atos de corrupção que, de uma forma ou de outra, são aceitas como normais.

Vejamos, por exemplo, a repartição de um governo entre diversos aliados políticos, com a transferência de um ministério de “porteira fechada” para um partido da base. Nesses casos, os ministérios são distribuídos não por causa dos programas de governo dos partidos ou das demandas históricas de seus ocupantes, mas por causa do montante dos orçamentos (das verbas) disponíveis para cada órgão.

¹⁵ (Farias Neto, 2011)

¹⁶ (Martins, 2008) apud (Farias Neto, 2011)

A escolha de um partido apenas pelo montante de recursos disponíveis aponta claramente para um interesse privado e não em prol da coletividade, não é mesmo?

Outro tipo de comportamento comum em nosso sistema – a troca de “lado” por diversos partidos após uma eleição em direção ao partido dominante (essa migração estava tão forte que foi necessária a criação de restrições a este processo) também pode ser associada às práticas de corrupção.

Assim, partidos que dão seu apoio a qualquer governo, independentemente de suas ideologias e plataformas políticas, praticam o **fisiologismo**.

No Brasil, existem partidos que estão na base aliada a décadas, mesmo que exista uma troca dos principais governantes e que o partido que esteja no “comando” não tenha nenhuma afinidade ideológica.

Já o partido dominante (seja qual for) se vê na necessidade de oferecer espaço ao partido “fisiológico”, pois acredita que não terá maioria parlamentar para implementar suas políticas públicas sem esse apoio.

Fisilogismo:

um modelo de relação de poder em que ações e decisões políticas ocorrem buscando favorecimentos e vantagens individuais, em detrimento da coletividade.

De acordo com Farias Neto¹⁷,

"Os atos transviados, tais como o aliciamento espúrio de aliados com benefícios e favores ilegais, além da contratação imprópria de apaniguados, redundam como práticas de corrupção utilizadas e toleradas para a governabilidade. Nesse contexto aviltado, os agentes políticos e públicos buscam justificativa factível para as cumplicidades, as aquiescências, os acobertamentos e os olvidamentos incorridos em face dos desvios que cometem. A justificativa encontrada decai na alegação de que a corrupção é uma condição necessária para a governabilidade"

A ocupação de cargos e posições na máquina pública passa a ser um instrumento de manutenção do poder destes partidos. Ao dominar um órgão, desviam recursos do mesmo em direção ao financiamento das campanhas políticas de seus membros, perpetuando a dominação política de suas bases eleitorais.

¹⁷ (Farias Neto, 2011)

A corrupção apresenta-se no setor público principalmente na gestão de verbas públicas pelos agentes públicos. Assim, os desvios de recursos públicos ocorrem de diversas formas. As principais são¹⁸:

- ✓ Fraudação de contratos em termos diversos tais como prorrogação inadequada, reajuste indevido de preços e isenção de multas por atraso na execução de serviços;
- ✓ Concessão arbitrária de informações privilegiadas e de benefícios iníquos nos procedimentos administrativos, particularmente, de licitação;
- ✓ Execução de licitações dirigidas;
- ✓ Participações sub-reptícias em conluíus entre empresas;
- ✓ Compras desnecessárias;
- ✓ Compras superfaturadas em quantidades excessivas, além de qualidades inadequadas;
- ✓ Compras superfaturadas com preços elevados e adulterados (em relação aos preços de mercado);
- ✓ Compras fictícias com documentações (faturas) falsas.

Impacto da Corrupção no Sistema Político

Os impactos da corrupção podem ser sentidos nos contextos: econômico, político e social¹⁹. O desvio dos recursos e das energias dos agentes públicos para os atos de corrupção diminuem a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos para a coletividade.

¹⁸ (Farias Neto, 2011)

¹⁹ (Farias Neto, 2011)

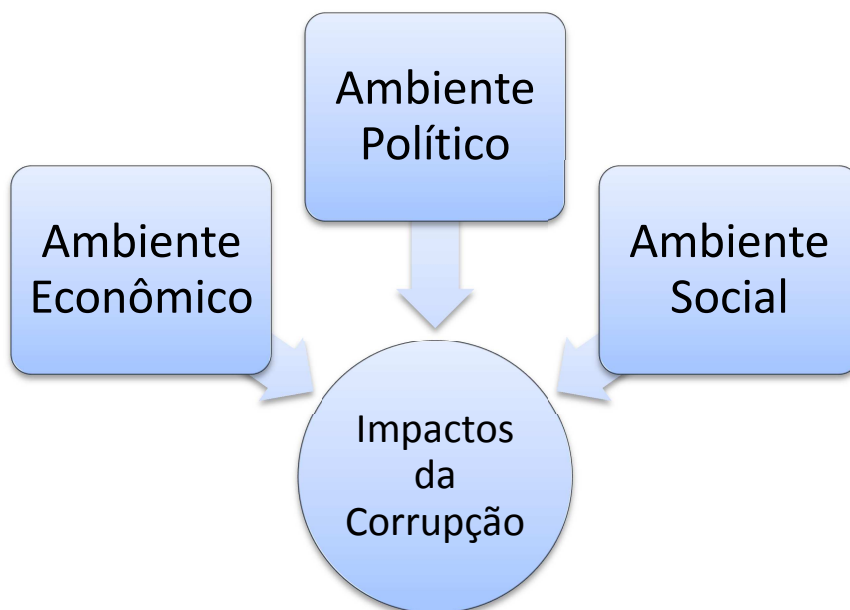


Figura 3 - Impactos da Corrupção

No **âmbito econômico**, as perdas resultantes das práticas de corrupção geram despesas maiores do que o necessário (com gastos elevados por causa das propinas e dos desperdícios com compras desnecessárias) e receitas menores (pois os agentes públicos tornam-se menos eficientes e eficazes, buscando objetivos individuais ao invés de objetivos coletivos).

Em um governo dominado pela corrupção, os investimentos estatais nas políticas públicas ficam reduzidos ou até inviabilizados. Ao invés dos recursos serem destinados aos serviços e bens públicos desejados pela população, eles são desviados dentro da própria máquina governamental.

É muito comum recebermos a notícia de que um prefeito de uma cidade do interior, por exemplo, desviou verbas destinadas para a saúde pública ou para a construção de creches. Com isso, os habitantes deste local recebem menos recursos do que deveriam.

Além disso, a corrupção faz com que estes investimentos, mesmo quando efetivamente ocorrem, sejam menos efetivos (pois os bens custam mais caro do que deveriam). Assim, se uma escola custou duas vezes o que estava planejado, o município poderia ter construído duas escolas ao invés de apenas uma.

Outro aspecto importante é a piora do ambiente econômico. Se o estado só funciona a base de propina, os investidores aos poucos serão afugentados e não confiarão no sistema legal e na justiça. Se, para vender ao governo, precisarem subornar o gestor público, irão reduzir suas operações (pelo menos as empresas mais sólidas e com um nome a zelar).

De acordo com Farias Neto²⁰, as mazelas da corrupção no contexto econômico abrangem:

- As distorções ocasionadas em razão do temor de penalidades, por parte dos corruptos e corruptores;
- As perdas incorridas a partir da malversação dos agentes públicos que não fazem escolhas eficazes e eficientes;
- Os atos espúrios, por parte dos agentes públicos, que engendram embaraços e dificuldades com vista a obter subornos em troca de desembaraços e facilidades;
- A concentração iníqua de recursos, renda e patrimônio, porquanto os ricos e privilegiados são beneficiados pela corrupção, inexoravelmente, à custa de pobres e desprotegidos.

Já no **contexto político**, a corrupção reduz a legitimidade do sistema político e gera um distanciamento da população dos mecanismos de participação e de descrença nas instituições.

Em último caso, a corrupção desenfreada pode acarretar a perda da confiança da população nos processos democráticos, com a busca de um salvador da pátria ou de um “faxineiro” ético.

A eleição tanto de Jânio Quadros quanto a de Collor de Melo, por exemplo, tiveram como tema principal o combate à corrupção. Nenhum dos dois governos, curiosamente, teve um desfecho feliz.

Além disso, a perda de confiança no funcionamento do parlamento pode gerar a instalação de um governo autocrático, em que um governante ditador passa a ocupar o lugar do Poder Legislativo e determina as leis por decreto.

Finalmente, é no **contexto social** é que a corrupção gera os maiores danos. A percepção de que a corrupção está sendo aceita como normal pelos cidadãos e pelas instituições nacionais pode acarretar diversas perturbações sociais.

O aumento da criminalidade, a busca pela “justiça pelas próprias mãos”, a perda de credibilidade nas pessoas e nas instituições públicas são alguns dos sintomas de que o contexto social está sendo afetado pelas práticas de corrupção.

De acordo com Farias Neto²¹,

“Os malefícios sociais abrangem as práticas disseminadas de crimes diversos (tráfico de

²⁰ (Farias Neto, 2011)

²¹ (Farias Neto, 2011)

peçoas, tráfico de drogas e crime organizado) que são acobertados, favorecidos e sustentados pela corrupção, mediante a anuência corrupta de agentes públicos. Os cidadãos ficam fragilizados e perdem a confiança na lei e na ordem institucional do Estado”.

Custos da Corrupção para o Setor Público

Outra maneira de medir o impacto da corrupção seria o de ver os danos causados diretamente ao Estado. De acordo com Orth²², poderíamos dividir os prejuízos em cinco grupos:

- Os prejuízos à arrecadação fiscal;
- O aumento dos gastos governamentais;
- As mudanças predatórias na composição dos gastos;
- A piora na qualidade dos serviços públicos e nos recursos humanos empregados; e
- Os impactos sobre a legitimidade do governo.

A **arrecadação fiscal** pode ser impactada diretamente através da sonegação fiscal e dos diversos conluíus entre os contribuintes e os servidores responsáveis pela fiscalização tributária.

Naturalmente, os servidores que lidam diretamente com o público (como os que trabalham na fiscalização aduaneira, por exemplo) são os mais assediados.

A perda de arrecadação tributária afeta a capacidade do Estado de prover os serviços públicos, além de criar uma situação fiscal injusta – em que muitos contribuintes não pagam seus tributos e outros são sobretaxados.

Essa sobretaxa acaba ocorrendo porque o Estado acabará aumentando suas alíquotas para que tenha recursos para custear seus serviços.

Ao aumentar as alíquotas, o Estado acaba por aumentar os incentivos financeiros para as práticas corruptas – como a sonegação.

O **aumento dos gastos públicos** ocorre porque os investimentos acabam sendo mal executados (os gastos são maiores do que deveriam ser – por causa da corrupção) e muitos dos recursos são perdidos com as propinas.

²² (Orth, 2010)

De acordo com Tanzi e Kroll²³,

"os tributos induzidos possuem uma função estabilizadora dos ciclos econômicos, e a corrupção afeta esta função. Isso ocorreria em consequência da propensão de diminuir a receita tributária e de aumentar os gastos públicos, que sucede quando inspetores fiscais são corrompidos com o intuito de reduzir a arrecadação tributária, e quando funcionários corruptos concedem benefícios públicos a indivíduos que não teriam o direito de recebê-los."

Outro aspecto nocivo seria o da **mudança na composição dos gastos**. A corrupção acaba por causar distorções na alocação dos gastos governamentais.

Um dos desvios possíveis pode ser uma redução nos gastos com serviços públicos (como a saúde e a educação, por exemplo) em prol de obras de infraestrutura (que gerariam uma probabilidade de recebimento de propinas muito maior). Fontoura cita um caso exemplar²⁴,

"No Estado do Rio Grande do Sul e no restante do Brasil, há diversos casos como, por exemplo, uma ponte construída no interior do município de Taquara (RS) em 1985. Essa obra foi empreendida com o objetivo de ligar os municípios de Taquara e Santo Antônio da Patrulha (RS), mas hoje o que se vê é uma obra sem função social, pois de um lado, tem-se uma propriedade particular, e do outro uma área de mata nativa e banhada".

Ou seja, investimentos complexos e de grande monta (como uma hidrelétrica, uma estrada interestadual, etc.) seriam implementados em número maior do que o razoável e pequenos programas e melhorias seriam relevados (como a manutenção de escolas, a reforma de um posto de saúde, etc.), em busca de maximizar as propinas recebidas. De acordo com Orth,

"Ainda, se os projetos forem atípicos ou complexos, maiores serão as facilidades de ocultar desvios. Logo, poderão ocorrer investimentos desnecessários pela simples razão de que nestes, é mais fácil de desviar os recursos. Por fim, se os contratantes pagarem propinas com o objetivo de

²³ (Tanzi e Kroll, 2002) apud (Orth, 2010)

²⁴ (Fontoura, 2009) apud (Orth, 2010)

prestar serviços abaixo do padrão, a consequência é uma baixa qualidade”.

Portanto, muitas obras de infraestrutura podem ser feitas apenas com o objetivo de extrair subornos dos seus contratantes. Estes recursos poderão, assim, ser utilizados no financiamento de campanhas políticas e para manter o grupo no poder, perpetuando o ciclo de práticas de corrupção.

Outra influência negativa ocorre em relação aos **recursos humanos do próprio Estado**. Em uma estrutura dominada pela corrupção, as pessoas honestas acabam não conseguindo trabalhar da forma correta. Imagine que você está trabalhando em um setor em que todos os membros estão desviando recursos.

Os corruptos acabam por constranger os honestos. De acordo com uma lógica invertida, a honestidade passa a ser um “defeito”. Além disso, muitos funcionários acabam gastando suas energias com práticas corruptas, ou invés de fazer um trabalho correto.

Mesmo os funcionários que ainda são honestos passam a trabalhar na prevenção e no controle da corrupção. Muita energia acaba sendo gasta com o tema dos desvios éticos e pouca energia é gasta na produção dos bens e serviços públicos.

Outro aspecto que prejudica a qualidade dos recursos humanos é o fato de que a contratação de pessoas não é feita baseando-se no mérito ou no desempenho, mas sim de acordo com a conivência com as práticas corruptas ou com a participação nos grupos que promovem a corrupção.

Ruzindana²⁵ cita um caso prático em Uganda,

*“em que a corrupção afetou as práticas de contratação e de promoção de tal forma que se chegou ao ponto de não haver mais nenhuma possibilidade de se contratar pessoal qualificado. Os funcionários públicos honestos e competentes eram intimidados, envergonhados, e muitas vezes atemorizados para que permanecessem em silêncio. **Isso terminou fazendo com que boa parte dos indivíduos honestos migrasse para o exterior à procura de trabalho e que os únicos interessados no serviço público fossem aqueles indivíduos em busca de benefícios ilícitos como o recebimento de subornos.**”*

Desta maneira, as pessoas mais competentes e honestas acabavam não desejando trabalhar em um ambiente dominado por práticas

²⁵ (Ruzindana, 2002) apud (Orth, 2010)

corruptas. Este comportamento, naturalmente, gerava uma diminuição ainda maior da capacidade do governo de implantar seus programas e políticas públicas.

Finalmente, a corrupção afeta diretamente a legitimidade do governo com sua população. Ao perceber que o Estado, seus governantes e seus servidores estão focados em práticas corruptas e não na promoção do bem comum, os cidadãos perdem a confiança no Estado como defensor e promotor de seus direitos.

De acordo com Rose-Ackerman²⁶,

"ao produzir ineficiência e injustiça, a corrupção pode trazer desconfiância quanto ao funcionamento do sistema econômico e, assim, minar a legitimidade política do Estado. Ela também reduz a legitimidade da economia de mercado e talvez até da democracia em conjunto."

Ou seja, a prática disseminada da corrupção pode gerar a crença de que a democracia é inerentemente corrupta, dando espaço a líderes autocráticos e autoritários. Os golpes de Estado passam a serem vistos como uma solução ao sistema corrupto.

Em um modelo de corrupção disseminado, o domínio da lei (ou seja, o Estado de Direito) deixa de ser um princípio importante. Para que um cidadão tenha resguardado seus direitos, terá de pagar propina (aos delegados de polícia, aos juízes, aos servidores públicos, etc.).

O resultado pode ser uma instabilidade política intensa e frequentes revoltas populares e armadas, buscando alterar o domínio do Estado pela força. De acordo com Ruzindana²⁷,

"praticamente todas as mudanças das últimas décadas de governos na África, tenham sido elas pacíficas ou violentas, foram justificadas pela necessidade de combater a permanência de governos corruptos".

Assim sendo, a corrupção reduz a capacidade de ação do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos, reduz sua legitimidade e pode causar grandes distúrbios econômicos, políticos e sociais.

²⁶ (Rose-Ackerman, 2002) apud (Orth, 2010)

²⁷ (Ruzindana, 2002) apud (Orth, 2010)

Fatores que influenciam a incidência de corrupção e fatores que promovem a qualidade das políticas públicas

De acordo com um enfoque utilitarista, um indivíduo será corrupto quando os benefícios (vantagens financeiras, promoções, etc.) dos atos de corrupção superarem os custos (possibilidade de ser punido, custo moral, perda da reputação, etc.).

Naturalmente, o custo moral, por exemplo, dependerá de diversos aspectos da cultura organizacional e da cultura da própria sociedade. Se, em um órgão público, a corrupção está totalmente disseminada, o custo moral de um ato de suborno será baixo. Com isso, os atos de corrupção serão mais comuns neste órgão – criando um ciclo vicioso.

De acordo com Farias Neto²⁸,

"A utilidade (recompensa) de ser corrupto resulta do valor referente ao suborno, reduzido do custo moral e do custo da eventual penalidade infligida ao corrupto. Esse custo da eventual penalidade resulta a partir da multiplicação do valor da probabilidade de ser descoberto e punido pelo valor da penalidade infligida ao corrupto. A utilidade (recompensa) de não ser corrupto resulta do valor referente ao seu ordenado, acrescido do valor referente à satisfação que o agente público tem por não ser corrupto".

Deste modo, a corrupção acontece (pelo menos no seu modo disseminado) quando não é fiscalizada e punida. Se existem instituições que promovam o saneamento do sistema político (com a devida prevenção, recuperação dos danos e da punição dos envolvidos), a prática corrupta passa a ser residual.

Em situações e sistemas políticos em que a corrupção já está disseminada, pode não mais existir instituições e mecanismos de fiscalização e punição destes atos de corrupção. A prática da corrupção entra na cultura e nos hábitos das pessoas e fica muito difícil uma mudança.

Um dos aspectos que podem aumentar muito o nível de corrupção é o sistema eleitoral. Se o custo de uma eleição for extremamente caro, maiores serão os incentivos para que os políticos promovam práticas corruptas, de modo a arrecadar propinas dos empresários interessados em vender ao governo.

De acordo com Silva²⁹,

²⁸ (Farias Neto, 2011)

*"A corrupção política, dentro dessa visão, pode ser encarada da seguinte forma. Os agentes públicos, em geral, e os políticos, em particular, agem como homo economicus. **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, existe muita assimetria de informação, e o próprio **processo de negociação política gera espaço para o pagamento de serviços de representação de interesse de lobbies**".*

Desta maneira, passa a existir um ciclo vicioso: os empresários necessitam ou desejam fazer negócios com o Estado. Os políticos controlam as principais licitações e nomeiam os principais cargos de poder na máquina estatal – ou seja, determinam quais serão os burocratas a gerir os recursos públicos.

Com isso, os políticos exigem contribuições financeiras para os partidos e para suas campanhas políticas. E conseguem estas propinas ao comandar uma estrutura de poder (um ministério, uma secretaria, uma empresa pública, etc.).

Está aí a lógica do "loteamento de cargos" nos governos. O comando de pastas inteiras abre espaço, teoricamente, para o recebimento de "contribuições" maiores dos grupos de interesse que necessitam das decisões daquela pasta.

Quanto maior a estrutura dominada (um ministério com maiores verbas, por exemplo) maiores serão as "contribuições". E isto ocorre de um modo velado, escondido, de modo que os eleitores não conseguem ver (ou não se interessam) pelo que ocorre dentro da máquina pública.

De acordo com Silva,

"a escolha democrática e, portanto, o Estado e o governo democrático possuem falhas que abrem espaço para a separação entre o público e o estatal, entre os interesses de grupos de pressão e os interesses "coletivos", os quais são, em verdade, hipotéticos".

A solução, de acordo com diversos autores, seria o **aprofundamento da democracia**, com uma transparência maior das ações dos políticos e dos burocratas, de modo a aumentar o controle social sobre as ações do Estado.

²⁹ (Silva, 2005)

Com um **aumento desta transparência**, podemos chegar a algum momento em que todos os cidadãos tenham o mesmo (ou quase o mesmo) acesso as informações da máquina pública do que os políticos e burocratas.

Com isso, poderemos fiscalizar o trabalho destes e, com a ajuda das novas tecnologias de informação, participar ativamente do processo político de tomada de decisão.

Outro autor (Putnam) alerta para o impacto que o **capital social** teria sobre a redução das práticas de corrupção. Existiria uma forte correlação entre este capital social e a qualidade da gestão pública e das políticas públicas.

Esse capital social consistiria das diversas redes, organizações civis e associações que gerariam uma confiança compartilhada entre os membros de uma sociedade – fruto da própria interação social. Nas palavras do autor³⁰,

"'capital social' se refere a elementos de organização social como as redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício recíproco".

Portanto, Putnam identificou, como premissas de uma democracia e de um engajamento cívico efetivo, a alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade. Estes fatores fortaleceriam o modelo democrático e determinariam o desempenho dos governos.

De acordo com este autor³¹,

*"O **terceiro setor, a sociedade civil, as comunidades locais, as redes sociais ou o capital social** são alguns destes novos conceitos que visam fundamentar uma economia diferenciada, mais solidária, uma democracia mais vital, participativa, com **cidadãos ativos, engajados em favor do bem comum** e, por fim, uma sociedade mais humana."*

Ou seja, um **forte associativismo** seria um fator de fortalecimento da capacidade de gestão e de implementação das políticas públicas.

Vamos ver uma questão sobre este tema?

7 - (ESAF – MPOG – APO – 2010) A questão do Capital Social e da Participação Social na Esfera Pública ganhou evidências no meio acadêmico principalmente a partir da publicação do trabalho de

³⁰ (Putnam, 1996) apud (Frey, 2003)

³¹ (Putnam, 2000) apud (Frey, 2003)

Robert Putnam sobre a experiência italiana. Qual a ideia central da sua teoria sobre o funcionamento das instituições democráticas na Itália?

- a) Putnam identifica uma alta densidade de associações na Itália, e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e do engajamento cívico efetivo italiano. Sem democracia, portanto, não há capital social.**
- b) O caráter democrático da sociedade civil italiana determinou o desempenho dos governos locais e de suas instituições. Ou seja, democracias tendem a ter um desempenho superior de suas instituições do que regimes autocráticos.**
- c) A organização social, sustentada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseadas em regras compartilhadas e em confiança recíproca, mostrou-se fundamental para um bom desempenho das instituições e da eficiência da sociedade italiana e de sua economia, especialmente da região norte do país.**
- d) A correlação entre engajamento cívico e a performance das instituições governamentais e sociais não está comprovada e ainda que exista em alguns países não pode ser generalizada, variando caso a caso.**
- e) Diferenças na vida cívica, baseadas em histórias político-institucionais distintas, não podem ser responsabilizadas pelas diferenças em relação ao desempenho das instituições, dos governos e, como consequência, do sistema produtivo nas diferentes regiões da Itália.**

Esta questão baseou-se no texto de Frey sobre o trabalho de Putnam. De acordo com Frey³²,

"Putnam identifica uma alta densidade de associações e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e de um engajamento cívico efetivo."

O erro da alternativa A está no fato de que a banca inverteu a lógica do autor. Não é que sem democracia não teremos capital social – é que sem capital social, não teremos democracia.

No caso da letra B, não foi o caráter democrático que gerou um melhor desempenho, mas sim a alta densidade de associações as redes

³² (Frey, 2003)

de reciprocidade – o capital social – que garantiu o desempenho superior da gestão pública. Já a letra C está certa e é o nosso gabarito.

No caso da Letra D, vamos ao texto original de Frey,

*"Contudo, capital social é sinônimo da existência de confiança social, normas de reciprocidade, redes de engajamento cívico e, finalmente, de uma democracia saudável e vital, sendo a formação do estoque de capital social resultado de um longo processo histórico. Portanto, **foram as diferenças na vida cívica, baseadas em histórias político-institucionais distintas, que Putnam identificou como responsáveis pelas diferenças em relação ao desempenho das instituições**, dos governos e, como consequência, do sistema produtivo nas diferentes regiões da Itália."*

Assim, esta diferença de performance já foi sim comprovada. A letra D está incorreta. Finalmente, a letra E também está errada, pois estas diferenças, de acordo com o Putnam, podem sim ser responsabilizadas pelas diferenças entre os resultados das instituições. O gabarito é mesmo a letra C.

8 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Sobre a corrupção no sistema político, assinale a opção incorreta:

a) Quanto menor a transparência das atividades estatais, maior a probabilidade da prática de atos de corrupção.

b) Um dos fatores que aumenta a probabilidade de ocorrência da corrupção é a ausência de "checks and balances", pois, assim, quem detém o poder passa a ter a sensação de não ser responsabilizado pelos seus atos.

c) Para alguns autores, nações submetidas a um regime autoritário possuem menor tendência à corrupção, pois a rigidez no sistema promove maior controle do funcionalismo público.

d) Observam-se, atualmente, diversos atos de corrupção que, por serem praticados de forma livre e sem controle, são considerados como condutas normais.

e) No Brasil, benefícios e favores ilegais, entre partidos políticos, redundam em práticas de corrupção utilizadas e toleradas como condições necessárias para a governabilidade.

A única alternativa incorreta é a letra C. Regimes autoritários tendem a ser mais vedados à monitoração social (controle social), ou seja, menos transparentes.

Naturalmente, com menos controles esses regimes acabam sendo mais atacados por práticas corruptas. O gabarito é mesmo a letra C.

9 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Assinale a opção correta sobre as formas de apresentação da corrupção na gestão de verbas públicas:

- a) Compras superfaturadas e fictícias são toleradas desde que haja urgência na prestação de serviços à população.**
- b) Licitações dirigidas podem ser executadas quando tem por finalidade o rápido desenvolvimento de um bairro com população carente.**
- c) Prorrogações inadequadas de contratos, reajustes indevidos de preços e isenções de multas por atraso na execução de serviços são formas de desvios na gestão pública. No entanto, observa-se que há "perdão" na última forma citada quando o fraudador confessa seu atraso e assina um termo de cumprimento de metas com um novo prazo estipulado.**
- d) Compras em quantidades excessivas são aceitas desde que seja para fazer estoque frente à população de baixa renda.**
- e) Concessão arbitrária de informações privilegiadas é um meio ilegal para se lograr de benefícios em procedimentos administrativos, como a licitação.**

A letra A está errada, pois mesmo com urgência não devem existir compras superfaturadas. O mesmo ocorre com a letra B. Licitações dirigidas, mesmo com um motivo nobre, não devem ser permitidas.

A letra C também está errada porque essas prorrogações inadequadas são vedadas. Pela mesma razão, a letra D está incorreta. Finalmente, a letra E está correta e é o nosso gabarito.

Lista de Questões Trabalhadas na Aula.

1 - (ESAF – STN – AFC - 2002) A crise do modelo burocrático weberiano está associada à emergência de abordagens do campo do neoinstitucionalismo econômico, entre as quais a teoria da escolha pública, que denuncia o caráter de inconfiabilidade e ineficiência da burocracia pública relativamente ao mercado.

2 - (QUESTÃO PRÓPRIA) A Teoria da Escolha Pública (TEP), Public Choice, é o estudo dos processos de decisão política numa democracia, utilizando o instrumental analítico da economia. Indique quais das opções abaixo são Falsas (F) ou Verdadeiras (V) e depois assinale a resposta correta.

() para a Teoria da Escolha Pública, TEP, os agentes públicos tomariam decisões buscando o bem comum.

() o campo de estudo da Teoria da Escolha Pública é o resultado das decisões coletivas nas decisões individuais.

() Trata-se de um método de análise baseado nos princípios econômicos e aplicado aos objetos de estudo da ciência política, tais como as decisões do legislativo, os efeitos das regras eleitorais, o comportamento dos grupos de interesse, dos partidos políticos e da burocracia, entre outros.

() De acordo com seus teóricos, os agentes públicos e políticos seriam atores racionais e decidiriam as questões com base em seu interesse individual.

a) F, F, F, F

b) V, V, V, V

c) F, F, F, V

d) F, F, V, V

e) V, F, F, V

3 - (QUESTÃO PRÓPRIA) De acordo com Rocha, o neoinstitucionalismo busca se consolidar como uma referência teórica contrapondo-se aos modelos pluralista e marxista. Identifique a opção falsa.

a) O pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal. As sociedades são concebidas, nessa perspectiva, como compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano.

b) No Marxismo, as relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas.

- c) O Pluralismo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de decision-making.
- d) Para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, se submete aos interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse.
- e) Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade.

4 - (QUESTÃO PRÓPRIA) De uma ênfase maior no Estado como fator explicativo, proposta pela perspectiva state-centered, numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui no sentido da ampliação do seu escopo de análise para a perspectiva que Skocpol denominou de polity-centered analysis. Indique quais das opções abaixo são Falsas (F) ou Verdadeiras (V) e depois assinale a resposta correta.

() A perspectiva de análise polity-centered busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.

() Na perspectiva state-centered, as políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital, seja como fruto do Estado visto como mero "comitê" destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como resultado da ação de um Estado dotado de uma "autonomia relativa", mas que em "última instância" vela pelos interesses do capital.

() De acordo com a perspectiva de análise polity-centered, o Estado é considerado, a priori, como dotado de poder para gerar em seu interior suas políticas, conforme seus interesses ou concepções.

() Em sua primeira versão, denominada state-centered, o neoinstitucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais.

- a) F, F, F, F
b) V, V, V, V
c) F, F, F, V
d) F, F, V, V
e) V, F, F, V

5 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Assinale a alternativa em que não haja identificação com a perspectiva da análise polity-centered:

- a) O Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação. Portanto, as possibilidades e o poder político dos diversos grupos de interesse seriam determinados pelas instituições políticas e as “regras do jogo” instituídas por estas.
- b) A perspectiva de análise polity-centered busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia.
- c) Há uma necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos.
- d) A relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.
- e) o Estado não seria capaz de “sozinho” poder definir as políticas públicas.

6 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Sobre a teoria do Neoinstitucionalismo, marque a opção incorreta:

- a) Essa teoria afirma que o Estado tem autonomia em relação à sociedade e que as suas decisões buscariam manter ou ampliar o poder político e a capacidade de ação de suas instituições.
- b) Para o Neoinstitucionalismo, o Estado seria um “mal necessário” devido à sua importância na atuação sobre as falhas de mercado.
- c) Essa teoria passou a ser utilizada por atores que buscavam um retorno parcial aos princípios do Liberalismo – governos “menores” e com uma oferta reduzida de serviços públicos.
- d) No Neoinstitucionalismo, a atuação do Estado poderia ser considerada um “second best”, em que sua presença seria fundamental, não devendo portanto, ser evitada.
- e) Haveria mais eficiência, agilidade e flexibilidade da atuação das instituições do setor privado na prestação de serviço público.

7 - (ESAF – MPOG – APO – 2010) A questão do Capital Social e da Participação Social na Esfera Pública ganhou evidências no meio acadêmico principalmente a partir da publicação do trabalho de Robert Putnam sobre a experiência italiana. Qual a ideia central da sua teoria sobre o funcionamento das instituições democráticas na Itália?

- a) Putnam identifica uma alta densidade de associações na Itália, e a existência de relações sociais de reciprocidade como as principais premissas de uma democracia vital e do engajamento cívico efetivo italiano. Sem democracia, portanto, não há capital social.

- b) O caráter democrático da sociedade civil italiana determinou o desempenho dos governos locais e de suas instituições. Ou seja, democracias tendem a ter um desempenho superior de suas instituições do que regimes autocráticos.
- c) A organização social, sustentada por uma rede de associações civis e por formas de cooperação baseadas em regras compartilhadas e em confiança recíproca, mostrou-se fundamental para um bom desempenho das instituições e da eficiência da sociedade italiana e de sua economia, especialmente da região norte do país.
- d) A correlação entre engajamento cívico e a performance das instituições governamentais e sociais não está comprovada e ainda que exista em alguns países não pode ser generalizada, variando caso a caso.
- e) Diferenças na vida cívica, baseadas em histórias político-institucionais distintas, não podem ser responsabilizadas pelas diferenças em relação ao desempenho das instituições, dos governos e, como consequência, do sistema produtivo nas diferentes regiões da Itália.

8 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Sobre a corrupção no sistema político, assinale a opção incorreta:

- a) Quanto menor a transparência das atividades estatais, maior a probabilidade da prática de atos de corrupção.
- b) Um dos fatores que aumenta a probabilidade de ocorrência da corrupção é a ausência de “checks and balances”, pois, assim, quem detém o poder passa a ter a sensação de não ser responsabilizado pelos seus atos.
- c) Para alguns autores, nações submetidas a um regime autoritário possuem menor tendência à corrupção, pois a rigidez no sistema promove maior controle do funcionalismo público.
- d) Observam-se, atualmente, diversos atos de corrupção que, por serem praticados de forma livre e sem controle, são considerados como condutas normais.
- e) No Brasil, benefícios e favores ilegais, entre partidos políticos, redundam em práticas de corrupção utilizadas e toleradas como condições necessárias para a governabilidade.

9 - (QUESTÃO PRÓPRIA) Assinale a opção correta sobre as formas de apresentação da corrupção na gestão de verbas públicas:

- a) Compras superfaturadas e fictícias são toleradas desde que haja urgência na prestação de serviços à população.
- b) Licitações dirigidas podem ser executadas quando tem por finalidade o rápido desenvolvimento de um bairro com população carente.

- c) Prorrogações inadequadas de contratos, reajustes indevidos de preços e isenções de multas por atraso na execução de serviços são formas de desvios na gestão pública. No entanto, observa-se que há “perdão” na última forma citada quando o fraudador confessa seu atraso e assina um termo de cumprimento de metas com um novo prazo estipulado.
- d) Compras em quantidades excessivas são aceitas desde que seja para fazer estoque frente à população de baixa renda.
- e) Concessão arbitrária de informações privilegiadas é um meio ilegal para se lograr de benefícios em procedimentos administrativos, como a licitação.

Textos Recomendados.

Klaus Frey - Capital social, comunidade e democracia

<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/4958/4317>

James Batista Vieira - o impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira

http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/1-Lugar-Profissionais.pdf

Pedro Petronillio Hernandez - Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção

http://www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/6_ConcursoMonografias/1-Lugar-Universitarios.pdf

Gabarito

- | | | |
|------|------|------|
| 1. C | 4. E | 7. C |
| 2. D | 5. A | 8. C |
| 3. D | 6. D | 9. E |

Bibliografia

- Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1998). *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UNB.
- Borsani, H. (2004). Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: C. Biderman, & P. Arvate, *Economia do Setor Público no Brasil* (pp. 103-125). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Dias, M. A. (2009). James Buchanan e a “política” na escolha pública. *ponto-e-vírgula*, V.6, 201-217.
- Farias Neto, P. S. (2011). *Ciência Política: Enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas.
- Frey, K. (Abril de 2003). Capital social, comunidade e democracia. *Política e Sociedade*(nº2), 175-187.
- Orth, C. F. (2010). Perspectivas de inibição da corrupção a partir da Carta Compromisso do Governo Gaúcho – um enfoque econômico. 5º *Concurso de Monografias da CGU*.
- Rocha, C. V. (Jan-Jun de 2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas. *Civitas*, V.5, 11-28.
- Secchi, L. (2010). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Silva, M. F. (2005). Corrupção e produção de bens públicos. In: C. Biderman, & P. Arvate, *Economia do Setor Público no Brasil* (pp. 126-135). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Vieira, J. B. (2011). o impacto das capacidades institucionais do setor público: um estudo exploratório sobre as causas e efeitos das improbidades na administração pública municipal brasileira. 6º *Concurso de Monografias da CGU*.

Por hoje é só pessoal! Estarei disponível no e-mail abaixo para qualquer dúvida.

Bons estudos e sucesso!

Rodrigo Rennó

rodrigorenno@estrategiaconcursos.com.br

<http://www.facebook.com/rodrigorenno99>

<http://twitter.com/rrenno99>

Conheça outros cursos do Prof. Rodrigo Rennó atualmente no site!

Acesse <http://www.estrategiaconcursos.com.br/professores/2800/cursos>