



Sem moralização das estatais, não há combate efetivo à corrupção

17/12/2015

Enquanto a notícia do recém-iniciado processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff ganha a mídia e as redes sociais, pouca gente se deu conta de que a grande crise política e econômica que atravessamos decorre, em boa dose, da forma como as estatais são geridas no Brasil. Esse é o primeiro ponto a ser abordado neste pequeno artigo: aproveitando-se do desinteresse do público em geral, as estatais restaram capturadas por interesses políticos rasteiros e são usadas sem nenhum respeito pelas normas constitucionais aplicáveis, pelas necessidades da sociedade e pela estrutura de gestão mínima exigida quando envolvido o dinheiro do povo.

O segundo ponto em relação ao qual se pretende chamar a atenção é a existência de uma tentativa de solução para a questão: o Projeto de Lei do Senado 555/2015, atualmente em tramitação naquela casa legislativa, mas cujo andamento se encontra politicamente obstado por afetar muitas práticas existentes na Administração indireta que na melhor das hipóteses são apenas ineficientes. O atual momento de dificuldade político-econômica pode ser uma oportunidade histórica para que o Brasil vença os *lobbies* contrários e corrija os rumos do seu aparato estatal.

Começemos com a crise política. A causa mais relevante do pedido de *impeachment* presidencial consiste no uso de recursos pertencentes ao Banco do Brasil, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e à Caixa Econômica Federal[1], respectivamente, sociedade de economia mista e empresas públicas, para que fossem efetuados pagamentos de dívidas do governo federal. Se a conduta é ou não suficiente para o impedimento da presidente, trata-se de matéria controvertida. É inequívoco, contudo, tratar-se de comportamento inconciliável com o exercício regular do poder de controle. Essa óbvia incompatibilidade, que constitui regra elementar até mesmo para micronegócios de qualquer bairro, é também imposta ao administrador público pelo artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal: o controlador não pode determinar à companhia que pague suas despesas pessoais, em prejuízo desta última. Se essa regra básica de governança houvesse sido observada, haveria hoje um motivo a menos para embasar o pedido de *impeachment*.

Não é diferente a raiz da crise econômica. As notícias provenientes da operação "lava jato" revelam a sistemática cobrança de propinas para a manutenção e celebração de novos contratos com a Petrobras (e, possivelmente, outras estatais). É o *tit for tat*: o administrador mantém o contrato daquele que se comprometa a contribuir para a campanha política de seu partido ou a realizar outros favores pessoais, geralmente em pecúnia (com a incidência de um prêmio pessoal pelo risco, naturalmente). O custo estimado da corrupção no âmbito da Petrobras é controverso, mas há levantamentos já divulgados pela companhia que apresentam prejuízos de R\$ 88 bilhões apenas em desvalorização de ativos[2].

Por sua vez, o custo social da paralisação das operações da companhia em diversas frentes, para que fosse possível apurar o grau de comprometimento de empresas privadas e agentes corrompidos e corruptores, é incalculável. As estatais têm — para bem ou para o mal — uma enorme participação na economia brasileira. Sem embargo, o processo de nomeação de pessoas para cargos relevantes em empresas estatais tem ocorrido sem qualquer transparência pública, muitas vezes movido por puro fisiologismo.

Os dois episódios revelam dois problemas centrais — sem embargo de outros — que levaram ao fracasso do nosso modelo de intervenção direta do Estado na economia: (i) o exercício abusivo e ilimitado do poder de controle público sobre as companhias, a pretexto de realização de políticas públicas; e (ii) o preenchimento de cargos nas estatais por profissionais com vínculos políticos e sem a *expertise* necessária ao seu exercício. O resultado é a derrocada do preço dos valores mobiliários, falta de confiança na economia e na política, além da corrupção endêmica.

Se o leitor está convencido de que esses problemas são graves — e esperamos que esteja — é hora de pensar em soluções, mais especificamente de natureza jurídica. Há boas razões para crer que a legislação existente não permitiria o comportamento descrito nos casos narrados acima, mas aqui o tema não será analisado sob esse prisma^[3]. O propósito deste breve ensaio é destacar pontos positivos do PLS 555/2015, chamado Projeto de Lei Geral das Estatais, atualmente em tramitação no Senado e já com parecer favorável do relator, o Deputado Arthur Maia (SD-BA). O projeto é demasiadamente extenso, mas vale abordar duas inovações nele previstas, que enfrentam diretamente os problemas citados anteriormente.

O artigo 7º, inciso I, do referido projeto determina que as estatais informem, anualmente, de maneira objetiva e clara, os limites de suas atuações conforme o interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional que tenha motivado a sua criação. Na mesma linha, o inciso VI do mesmo artigo impõe a divulgação, em nota explicativa às demonstrações financeiras, de dados operacionais e financeiros das atividades relacionadas à consecução dos fins de interesse coletivo ou de segurança nacional. O dispositivo viria em boa hora, dada a notória multiplicidade de estatais criadas sem a demonstração objetiva da presença dos requisitos previstos no artigo 173 da Constituição.

Por sua vez, o artigo 7º, § 2º, alíneas “a” e “b”, de forma revolucionária, exige a estrita observância de previsões legais e/ou regulamentares para qualquer uso não-empresarial da estatal, bem como a manutenção de contabilidade apartada quando este for o caso. A partir dessa contabilização específica, será possível aos minoritários e à comunidade discutir eventualmente os prejuízos com a destinação política de verbas e, se for o caso, responsabilizar o administrador pelo seu mau uso.

Além disso, o artigo 16 do PLS 555/2015 prevê requisitos para a nomeação de administradores para as estatais, a saber: (i) mínimo de dez anos de experiência profissional no setor de atuação da empresa; (ii) mínimo de dois anos de atuação efetiva em cargo de direção de sociedade empresária do mesmo porte; e (iii) formação acadêmica compatível com o exercício do cargo. É inacreditável que administradores sejam nomeados para exercer funções diretivas em estatais sem qualquer experiência prévia no tema.

Todavia, talvez seja ainda mais importante o previsto no artigo 16, § 2º, que veicula regra expressamente proibitiva da indicação de filiados a partidos políticos, sindicatos e representantes da Administração Pública. A nova regra impedirá a cumulação de cargos no Executivo e nas estatais, uma mistura perniciosa que tem gerado diversos escândalos. Embora não seja possível blindar completamente as estatais, a combinação de exigência de grande *expertise* técnica com a proibição de atividade política reduz enormemente a margem de escolha do Estado-controlador.

Todas essas medidas, contudo, têm encontrado franca oposição dos sindicatos e quejandos, como CUT, FUP, Intersindical e outros, sob o argumento de que serviriam para “privatizar o patrimônio público”. A narrativa consiste em que a imposição de regras de governança tipicamente privadas reduziria o caráter governamental das estatais, abrindo caminho para a privatização. Considerando que privatizar significa transferir ativos para a iniciativa privada, e que este não é o propósito das regras acima, percebe-se o jogo retórico que busca inserir o PLS em um discurso ideológico conhecido. Na verdade, é possível que a resistência apenas tenha por fundamento a defesa de interesses encruados, já que muitos sindicalistas políticos e políticos sindicalistas *efetivamente* ocupam vagas em conselhos de administração nas estatais, com questionável contribuição de ordem técnica para a eficiência dessas empresas.

É um equívoco acreditar em explicações naturalistas para a corrupção endêmica no Brasil. O brasileiro não é um povo pior ou melhor que qualquer outro. Nas palavras de Acemoglu e Robinson, *“nem as teorias baseadas na ignorância ou na ordem cultural nem em fatores geográficos são úteis para explicar o atual estado de coisas que nos cerca, pois não oferecem uma explicação satisfatória para os padrões de desigualdade mundial (...). Os países apresentam diferenças em termos de êxito econômico em virtude de instituições distintas, das regras que regem o funcionamento da economia e dos incentivos que motivam a população. (...) os países pobres são pobres porque os detentores do poder fazem escolhas que geram pobreza. Erram, não por equívoco ou ignorância, mas de propósito”*.^[4]

São as instituições e os incentivos criados por elas que serão capazes de prevenir a corrupção, otimizar o emprego dos recursos públicos e conduzir o país ao tão sonhado desenvolvimento sustentável. Enquanto espera que os órgãos de persecução penal cumpram seu papel, deve a população brasileira pressionar o Congresso Nacional para que debata e aprove com urgência os mecanismos de incentivo à boa gestão contidos no PLS 555/2015. Afinal, o melhor remédio para espantar os fantasmas que atualmente nos cercam é o rigoroso e inteligente controle na gestão da coisa pública.

1 A propósito, v. <http://glo.bo/1J8TSd5>. Acesso em 15 dez. 2015.

2 Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4017554/petrobras-perde-r-62-bi-com-corrupcao-e-tem-prejuizo-de-r-216-bi>

3 Recomenda-se a leitura do texto do primeiro autor publicado na coletânea *Empresas públicas e sociedades de economia mista*, coordenado pelo professor Dr. Alexandre Santos de Aragão,



sob o título “Supervisão ministerial e controle societário de empresas estatais”, publicado em 2015.

4 ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam – as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Trad. Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 53,58 e 96

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2015-dez-17/moralizacao-estatais-nao-combate-efetivo-corrupcao/>