



1º LUGAR

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTOR: Ivan César Ribeiro

SÃO PAULO - SP

**Relações entre Judiciário, Corrupção e Desenvolvimento: O
Balanceamento entre Desburocratização e Garantia do Controle da
Atividade Pública**

RESUMO

O trabalho analisa e propõe políticas públicas voltadas à redução da corrupção no Brasil, dedicando-se a tensão entre a desburocratização e a garantia do estado de direito, em especial nos países com grande desigualdade social. As análises são feitas em relação à corrupção no judiciário, com extensões às outras áreas da administração pública. São mostradas evidências empíricas das relações entre corrupção, desenvolvimento econômico, formalismo e desigualdade social.

As relações entre corrupção e desenvolvimento são abordadas discutindo-se as idéias de autores que sugerem que um baixo nível de corrupção é necessário para contornar o excesso de regulação. Verifica-se que estas afirmações não encontram sustentação na literatura econômica mais recente. Pesquisas comparando diversos países relacionam baixos níveis de corrupção com grandes índices de investimento privado e, por conseguinte, grandes níveis de desenvolvimento, mesmo onde existem altos níveis de burocratização. Em suma, existe forte evidência de que a corrupção afasta o investimento interno e externo, coibindo o desenvolvimento.

A seguir é feito o exame das questões da concentração de poderes, da burocratização e da garantia da imparcialidade nos procedimentos. Em países com maior concentração de renda, como é o caso do Brasil, os poderosos podem colocar ao seu serviço os entes públicos e a justiça. Quanto menor o controle sobre a prestação de serviços do estado, maior a facilidade de obtenção de vantagens pelos poderosos. Entretanto esta necessidade de controle precisa ser contraposta ao aspecto da burocratização: quanto maior o número de formalidades, maior o número de oportunidades para a corrupção. Até o presente momento nenhum trabalho se dedicou a analisar este balanceamento entre controle das atividades do estado e burocratização.

Para analisar a questão verifica-se, através de métodos estatísticos e econométricos, as relações entre indicadores de corrupção de diversas origens (Transparência Internacional, agências de *rating* e organismos internacionais, cobrindo 169 países) e indicadores de formalismo do judiciário e de desigualdade social. Chega-se à conclusão, com grande significância estatística, de que a desburocratização é necessária e reduz os níveis de corrupção, mas que algum nível de controle é necessário, principalmente quando se observa um grande abismo social, como no caso do Brasil.

Em ambientes de grande diferença social a revisão de atos do judiciário (e da administração em geral) reduz a possibilidade de captura dos agentes do governo pelos poderosos. Pode-se concluir que o controle das atividades da administração pública, nos moldes do realizado pelas Corregedorias e Tribunais de Contas, diminui os níveis de corrupção e melhora os indicadores econômicos. Também se sugere que uma política de simplificação de procedimentos é necessária, devendo ser liderada por estes órgãos, para que a revisão de atos não seja prejudicada.

Este é o principal desafio no combate a corrupção: contrabalançar a simplificação de procedimentos com o controle da atividade pública, visando o desenvolvimento econômico. O exame feito no artigo, situando o Brasil no contexto mundial e considerando aspectos políticos, jurídicos, sociais e econômicos, atende a complexidade do fenômeno. Mostra também a propriedade da abordagem interdisciplinar proposta na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

1	SUMÁRIO	5
2	O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO.....	7
2.1	Introdução.....	7
2.2	O Brasil e a Situação Mundial.....	8
3	A DISCUSSÃO TEÓRICA QUANTO À CORRUPÇÃO	12
3.1	As Origens: Avaliação do “Custo” <i>versus</i> o “Benefício” da Corrupção.....	12
3.2	Crítica a Abordagem de Custo <i>versus</i> Benefício	12
3.3	Determinantes do Aumento da Corrupção	13
3.4	O Papel do Formalismo e os Aspectos Jurídicos	15
3.5	A Corrupção e a Desigualdade.....	18
4	OS TESTES EMPÍRICOS	20
4.1	Introdução.....	20
4.2	Variáveis do Problema	20
4.3	Apresentação e Discussão dos Resultados	23
5	CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	24
5.1	Conclusões	24
5.2	Possíveis Políticas Públicas de Combate à Corrupção.....	25
6	BIBLIOGRAFIA.....	28
7	ANEXO I – NOTA METODOLÓGICA E TESTE EMPÍRICO.....	31
7.1	Índices Utilizados	31
	Teste da Origem Legal como Instrumento	33
	Índices de Corrupção	34
	Índices de Formalismo	34
	T.I.	34
	GCR/	34
	WDR.....	34
7.2	A Interação entre Desigualdade e Formalismo	34
7.3	A Determinação Conjunta de Formalismo e Corrupção e Outros Efeitos	34
7.4	Apresentação e Discussão dos Resultados	35
	Índice da Transparência Internacional	36
	Índice GCR/WDR	36
	Índice de corrupção do ICRG	37
	Média de índices do ICRG	37
	3 – não significante.....	37
8	ANEXO II – Índices de Corrupção, Desigualdade e Formalismo	39
	Índices de Corrupção	39
	Índices de Formalismo	39
	País	39
	T.I.	39
	GCR/	39
	WDR.....	39
	Origem Legal Inglesa.....	39
	Origem Legal Francesa	39
	Origem Legal Socialista	40
	Origem Legal Alemã	41
	Origem Legal Escandinava	41
	Origem Legal não Determinada	41

1 SUMÁRIO

O trabalho analisa e propõe políticas públicas voltadas à redução da corrupção no Brasil, dedicando-se a tensão entre a desburocratização e a garantia do estado de direito, em especial nos países com grande desigualdade social. As análises são feitas em relação à corrupção no judiciário, com extensões às outras áreas da administração pública. São mostradas evidências empíricas das relações entre corrupção, desenvolvimento econômico, formalismo e desigualdade social .

As relações entre corrupção e desenvolvimento são abordadas discutindo-se as idéias de autores que sugerem que um baixo nível de corrupção é necessário para contornar o excesso de regulação. Verifica-se que estas afirmações não encontram sustentação na literatura econômica mais recente. Pesquisas comparando diversos países relacionam baixos níveis de corrupção com grandes índices de investimento privado e, por conseguinte, grandes níveis de desenvolvimento, mesmo onde existem altos níveis de regulação e burocratização. Em suma, existe forte evidência de que a corrupção afasta tanto investimento interno quanto externo, coibindo o desenvolvimento.

A seguir é feito o exame das questões da concentração de poderes, da burocratização e da garantia da imparcialidade nos procedimentos. Em países com maior concentração de renda, como é o caso do Brasil, os poderosos podem colocar ao seu serviço os entes públicos e a justiça. Quanto menor o controle sobre a prestação de serviços do estado, maior a facilidade de obtenção de vantagens pelos poderosos. Entretanto esta necessidade de controle precisa ser contraposta ao aspecto da burocratização: quanto maior o número de formalidades, maior o número de oportunidades para a corrupção. Até o presente momento nenhum trabalho se dedicou a analisar este balanceamento entre controle das atividades do estado e burocratização.

Para analisar a questão verifica-se, através de métodos estatísticos e econométricos, as relações entre indicadores de corrupção de diversas origens (Transparência Internacional, agências de *rating* e organismos internacionais, cobrindo 169 países) e indicadores de formalismo do judiciário e de desigualdade social. Chega-se à conclusão, com grande significância estatística, de que a desburocratização é necessária e reduz os níveis de corrupção, mas que algum nível de controle é necessário, principalmente quando se observa um grande abismo social, como no caso do Brasil.

Em ambientes de grande diferença social a revisão de atos do judiciário (e da administração em geral) reduz a possibilidade de captura dos agentes do governo pelos poderosos. Pode-se concluir que o controle das atividades da administração pública, nos moldes do realizado pelas Corregedorias e Tribunais de Contas, diminui os níveis de corrupção e melhora os indicadores econômicos. Também se sugere que uma política de simplificação de procedimentos é necessária, devendo ser liderada por estes órgãos, para que a revisão de atos não seja prejudicada.

Este é o principal desafio no combate a corrupção: contrabalançar a simplificação de procedimentos com o controle da atividade pública, visando o desenvolvimento econômico. O exame feito no artigo, situando o Brasil no contexto mundial e considerando aspectos políticos, jurídicos, sociais e econômicos, atende a complexidade do fenômeno. Mostra também a propriedade da abordagem interdisciplinar proposta na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

2 O PROBLEMA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL E NO MUNDO

2.1 Introdução

Observa-se no final da década de noventa e início do novo milênio o desdobramento das iniciativas de combate à corrupção, expresso no grande número de iniciativas diplomáticas, com diversos tratados e convenções sendo firmados entre países e blocos econômicos (ONU, 2003)¹, bem como nas iniciativas de diversos países no combate à corrupção, em especial o Brasil (CGU, 2003).

Estes instrumentos e estas iniciativas ressaltam não só as agressões à democracia, à solidariedade e a justiça, mas incluem a discussão quanto aos prejuízos ao desenvolvimento econômico (Pires, 2003) e a estabilidade política. Nos fóruns mundiais se discute o efeito do comprometimento de recursos dos Estados em função da corrupção, redundando na ameaça ao desenvolvimento sustentável e a referida estabilidade política (ONU, 2003).

Esta movimentação da comunidade mundial poderia levar um observador menos atento a acreditar que todos os países estão empenhados na questão, que o problema caminha para uma solução razoável em todas as partes do globo.

Ainda não é esta a realidade, e em muitas sociedades a corrupção alcançou um ponto em que se estabeleceu como padrão de conduta, com muitas práticas tidas como comportamentos aceitáveis (Sullivan, 2000:11). Pesquisas conduzidas pela Transparência Internacional e pelo Banco Mundial, entre empresários e membros da sociedade civil quanto à sua percepção em relação à corrupção, demonstram que o problema preocupa muito mais aos países em desenvolvimento do que aos países desenvolvidos – perguntados quais os maiores obstáculos à condução de negócios, os respondentes classificaram em primeiro lugar a corrupção na África e América Latina, em segundo no Oriente Médio e Norte da África e em terceiro na Europa Central e ex-países socialistas (Sullivan, 2000; Wei, 2000).

Além desta situação, durante muito tempo teóricos das mais diversas linhas apontavam possíveis efeitos benéficos de uma pequena taxa de corrupção. No campo econômico ela ajudaria a

¹ Em anos recentes foram aprovadas, além da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção em 11.12.2003, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela OEA em 29.03.1996, a Convenção da União Africana para o combate a corrupção, aprovada em 12.07.2003, e instrumentos semelhantes aprovados pela União Européia.

contornar os problemas com o excesso de regulação e providenciariam incentivos aos agentes públicos mal remunerados (Nye, 1967). As práticas de empresas dos países desenvolvidos, que corrompiam governos de países não-desenvolvidos em busca de novos negócios, só começaram a ser combatidas na década de setenta e até hoje encontra resistências em diversos lugares².

A possibilidade de afrouxamento do combate à corrupção em vista de um interesse econômico imediato justifica a análise dos aspectos econômicos, junto dos jurídicos, que cercam a questão. A corrupção pode mesmo gerar efeitos econômicos benéficos? Quais são os determinantes dos diversos níveis de corrupção entre os países? Como promover o seu diagnóstico e combatê-la? A abordagem para a solução do problema parece ser mesmo interdisciplinar, envolvendo os aspectos políticos, sociais, econômicos e jurídicos, e se estende para além das fronteiras nacionais (ONU, 2003; Pires, 2003).

2.2 O Brasil e a Situação Mundial

O combate à corrupção no Brasil não está isolado do resto do mundo. Os esquemas de lavagem de dinheiro e de proteção do produto do crime organizado e da corrupção política chegam periodicamente ao conhecimento da população. Os Esforços envolvendo o repatriamento dos recursos públicos desviados nos escândalos da previdência, em obras públicas tanto nos executivos municipais e estaduais como em outros poderes faz ver que é necessária a atuação global. Os episódios da construção do Fórum Trabalhista de São Paulo e das obras de antigas gestões municipais em São Paulo, perpetradas por políticos insistentemente envolvidos em casos do gênero, têm pela primeira vez levado as autoridades a procurar o ressarcimento junto a outros governos e a solicitar bloqueio de bens e informações de movimentações irregulares em paraísos fiscais.

Esta nova realidade contrasta com o passado recente, quando de nada adiantava processar e condenar, por exemplo, um ex-banqueiro envolvido em esquemas de vazamento de informações e apropriação de dinheiro público, se este já tiver se evadido do país valendo-se de qualquer pretexto.

² O *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), aprovado pelo Congresso Americano em 1977 proibiu que as empresas americanas usassem subornos para conseguir contratos em outros países. O exemplo, entretanto, não se espalhou e hoje os esforços se concentram nas medidas diplomáticas e iniciativas de direito internacional.

Um papel de destaque existe para a análise das relações entre corrupção e judiciário. Sua função como fiscalizador das outras instituições públicas³ o torna peça chave em qualquer ação anticorrupção (Buscaglia *et al*, 1999), merecendo especial atenção o combate à corrupção neste setor. O esforço da Sociedade Brasileira, exigindo transparência do poder através da criação dos Conselhos de Justiça e da federalização de crimes contra os direitos humanos (previstos na Emenda Constitucional de número 45) ou ainda o esforço do executivo no aparelhamento e desenvolvimento de órgãos de controle interno, complementando este trabalho do judiciário, apontam nesta direção.

Dentre as iniciativas mundiais se encontra o de diagnosticar o mal, através da elaboração de indicadores dos níveis de corrupção nos mais diversos setores sociais dentro de cada país. Em que pese eventuais aperfeiçoamentos a serem feitos nestes índices⁴, eles ajudam a elucidar o posicionamento do país no contexto mundial em relação à matéria. A tabela 1 mostra os índices da TI⁵ para alguns países, e a tabela 2 os índices do ICRG⁶.

Nos dois escores o posicionamento do Brasil fica na porção intermediária, na 88^a colocação na avaliação da TI e na 49^a colocação na avaliação do ICRG. As posições iniciais nestes escores são ocupadas por países notoriamente problemáticos neste quesito. Bangladesh, Nigéria, Haiti e Paraguai aparecem nas primeiras colocações da TI e Filipinas, Indonésia, Bulgária e Nicarágua no índice do ICRG. Entre os países emergentes, candidatos aos investimentos internacionais, Rússia e Índia aparecem em posições piores que o Brasil, a Turquia situa-se na mesma faixa de nosso país, e os chamados “Tigres Asiáticos” e o Chile aparecem mais bem colocados. Os países mais desenvolvidos, em especial os conhecidos pela grande qualidade de vida e vigência do estado de bem estar social como a Finlândia, Noruega, Suécia e outros apresentam os menores índices.

³ A tendência à criação de órgãos de fiscalização ainda nas esferas administrativas, como as Ouvidorias, Corregedorias, Controladorias, Tribunais de Contas e outros não diminuem este papel – estas entidades agem em conjunto com o judiciário, e no instante de passar às providências penais ou cíveis de reparação de danos os procedimentos são conduzidos na esfera penal.

⁴ Para uma análise mais detalhada das vantagens e desvantagens de cada índice, veja o Anexo I.

⁵ Transparência Internacional - Os índices variam de 0 para os países com maior nível de corrupção até 10 para os países menos afetados pela corrupção. Neste estudo o índice foi invertido, subtraindo-se de 10 o escore da Transparência Internacional, para que maiores índices significassem maiores níveis de corrupção. Para consultar a tabela completa veja o Anexo II.

⁶ International Country Risk Guide - os índices do variam de 0 (mais corrupto) até 6 (menos corrupto), apresentando assim níveis mais altos para melhores condições do país. Na tabela 2 o índice também foi invertido, subtraindo-se o escore do ICRG de seis, para facilitar a comparação com outros índices.

Tabela 1

Transparência Internacional Índice de Corrupção		
Posição	País	Índice
1	Bangladesh	8,5
2	Haiti	8,5
3	Nigéria	8,4
6	Paraguai	8,1
20	Guatemala	7,8
30	Moldova	7,7
40	Zâmbia	7,4
46	Nicarágua	7,3
52	Rússia	7,2
57	Índia	7,2
66	Turquia	6,8
88	Brasil	6,1
100	Coréia	5,5
101	África do Sul	5,4
119	Uruguai	3,8
120	Portugal	3,7
123	Japão	3,1
124	França	2,9
125	Espanha	2,9
127	Chile	2,6
128	Estados Unidos	2,5
132	Alemanha	1,8
135	Canadá	1,5
136	Reino Unido	1,4
137	Holanda	1,3
138	Austrália	1,2
140	Suíça	0,9
142	Singapura	0,7
145	Nova Zelândia	0,4
146	Finlândia	0,3

Tabela 2

International Country Risk Guide Índice de Corrupção		
Posição	País	Índice
1	Filipinas	5,5
2	Indonésia	5,5
4	Bulgária	5,5
6	Nicarágua	5,5
7	Guatemala	5,4
10	Rússia	5,3
16	Colômbia	5,1
17	Índia	5,1
31	Marrocos	4,6
32	Argentina	4,5
33	Paraguai	4,5
49	Brasil	4,2
50	Bolívia	4,2
51	Turquia	4,2
54	China	4,1
63	África do Sul	3,4
71	Espanha	2,8
73	Portugal	2,7
75	França	2,6
77	Chile	2,3
78	Japão	2,2
80	Alemanha	2,0
81	Austrália	2,0
83	Estados Unidos	1,9
84	Suíça	1,8
85	Hong Kong	1,8
89	Canada	1,7
90	Singapura	1,6
92	Reino Unido	1,5
95	Finlândia	1,3

É inegável o avanço do Brasil no cenário mundial. Logo após a redemocratização o país experimentou um grande aumento na corrupção, alcançando níveis endêmicos no governo Collor. Os episódios do *impeachment*, as cassações dos envolvidos no chamado escândalo dos “anões do orçamento” são de memória recente, e de lá para cá verifica-se a melhora das instituições de controle democrático, com o aumento da vigilância da imprensa e da mobilização social⁷.

Entretanto, ainda cabe a pergunta – o que determina este nosso posicionamento nos *rankings* internacionais? Quais os determinantes da corrupção e onde pode se dar a ação do Estado para reduzi-la?

⁷ Huntington (*apud* Schleifer, 1993) aponta a tendência dos países que fazem a transição de regimes autocráticos para democracia experimentarem em um primeiro instante um aumento na corrupção. Isto se deveria a falta de instituições bem formadas neste princípio de vida democrática.

Para enfrentar estas questões é necessário entender a evolução teórica no trato do problema, de suas origens até as pesquisas mais recentes.

É certo que a corrupção também é uma questão moral, que ela semeia a injustiça e atenta contra a dignidade humana e outros valores (Pires, 2003). Entretanto a exploração dos aspectos econômicos e jurídicos das páginas seguintes também se justifica, pois a tolerância a estas práticas ilícitas muitas vezes se funda em motivos econômicos. Alega-se que funcionários mal-remunerados necessitam dos valores que recebem para sobreviver, que às vezes o pagamento de propinas resolve a situação no caso de uma regulamentação injusta. Estes argumentos já foram elevados, nas décadas de 60 e 70, à uma corrente de pensamento que tentava estabelecer a relação entre alguns níveis de corrupção e o desenvolvimento.

O contexto histórico é indispensável para explicar a existência destas abordagens. Nas décadas de 60 e de 70 o apoio a governos corruptos e mesmo o financiamento de golpes militares eram práticas tidas como “aceitáveis” no contexto da guerra fria. Mais do que práticas empresariais, estes procedimentos foram alçados à categoria de políticas de estado. A constatação de que é difícil a separação do contexto interno das práticas externas, aprendidas na dura lição de escândalos como o *Watergate* nos Estados Unidos e outros ao redor do mundo, encaminharam a discussão para uma abordagem mais crítica dos efeitos nocivos da corrupção. Não por acaso, as regiões mais miseráveis do planeta são as que experimentam os maiores níveis de corrupção, como se observa nos índices aqui apresentados.

Por fim, com base na teoria a seguir este artigo apresenta uma contribuição original, confirmada em um teste empírico. A hipótese do trabalho é a de que em países com grande desigualdade social alguns aspectos do formalismo são necessários como forma de reduzir a corrupção, através da possibilidade de controle e revisão dos atos da administração em geral (e do judiciário em particular). O resultado é particularmente interessante se observarmos que a maioria dos trabalhos que se detém sobre a questão do formalismo (Buscaglia *et al*, 1999; Djankov, 2002) associa os maiores níveis de formalismo aos maiores níveis de corrupção. O trabalho mostra a relação inversa, de que o formalismo *reduz* a corrupção quando associado a grandes níveis de desigualdade social.

3 A DISCUSSÃO TEÓRICA QUANTO À CORRUPÇÃO

3.1 As Origens: Avaliação do “Custo” versus o “Benefício” da Corrupção

Por muito tempo deparou-se a teoria econômica e social com a discussão de que existiria um nível benéfico de corrupção⁸. Em uma análise de custo e benefício da corrupção, levando em conta o desenvolvimento político e econômico, Nye (1967) enumera vantagens para o desenvolvimento econômico e desenvolvimento político de um país.

Na esfera econômica a corrupção permitiria contornar o excesso de regulação e acelerar procedimentos. Uma empresa em busca de uma licença para comerciar poderia, por exemplo, reduzir os seus custos e aumentar a eficiência pagando ao agente do governo um valor para acelerar o processo de expedição desta licença⁹. Assim, a corrupção também funcionaria como um incentivo de produtividade aos agentes públicos.

3.2 Crítica a Abordagem de Custo versus Benefício

Contra a argumentação da existência de possíveis aspectos positivos na corrupção, Rose-Ackerman (1975) adverte para a dificuldade de limitar estas práticas às áreas onde supostamente ela seria benéfica. Uma vez tolerada a cobrança de propinas na agilização de um procedimento de importação, nada impediria os agentes públicos de passarem também a impedir a importação de equipamentos mais eficientes, em detrimento de equipamentos de fornecedores mais dispostos a fazer pagamentos adicionais, ou ainda que estes mesmos agentes passem a fraudar licitações e compras governamentais para atender a estes interesses pessoais.

Outros autores advertem também para os efeitos danosos da generalização da corrupção. Shleifer *et al* adverte para o desvio de talentos para a atividade de *rent seeking* (cf. definida por Krueger, 1974) e providenciam evidência empírica de que países com pessoas capazes desviadas para esta atividade têm crescimento econômico menor. Para entender o problema pode-se tomar

⁸ Schleifer *et al* (1993) e Mauro (1995) apontam os estudos de Leff (LEFF, Nathaniel. *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. **American Behavioral Scientist**, 1964, 8-14), Huntington (HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968). Nye (1967) aponta adicionalmente os estudos de Bayley (BAYLEY, David. *The Effects of Corruption in a Developing Nation*. **The Western Political Quarterly**, 19, Dec. 1966) e Klaveren (KLAVEREN, Van. *Comment*, **Comparative Studies in Society and History**, 6, Jan. 1964).

⁹ Wei *et al* (2000) refere-se ao que chamou de *grease-money* ou ainda *speed up money*, que exerceria esta função facilitadora.

o conhecido exemplo da Enron americana. Os executivos da empresa, vislumbrando a possibilidade de grandes ganhos com práticas ilícitas, se lançaram em uma batalha para conseguir o cargo de presidente da companhia. Toda a energia de executivos capacitados (embora não-éticos) se voltou para a atividade de conseguir procurações dos acionistas, e assim garantir os votos para a sua eleição. Estas *proxy-fights*, como foram chamadas, consumiram centenas de milhões de dólares, mobilizaram exércitos de pessoas e desviaram os funcionários e executivos das atividades do dia a dia da empresa.

A suposta eficiência do pagamento de propinas como forma de evitar o excesso de regulação também não encontra evidência empírica. Mauro (1995) em extensa pesquisa verifica que níveis maiores de corrupção determinam menores taxas de investimento interno e externo, comparando cuidadosamente dados de diversos países. Neste estudo o pesquisador tinha a informação de quais países apresentavam elevados níveis de burocratização, com excesso de regulação em diversas áreas. Se fosse sustentável a tese do *grease-money*, nestes países o efeito da corrupção seria benéfico, pois facilitaria os negócios. O que se observou é que estas práticas são tão prejudiciais nestes países quanto nos outros.

3.3 Determinantes do Aumento da Corrupção

Se a corrupção é maléfica, o que determina níveis maiores ou menores desta em um determinado país? O que aumenta ou reduz a probabilidade de que um agente público vá se engajar em atividades ilícitas de cobrança de propinas, fraude de licitações, práticas nepotistas ou mesmo aceitar presentes e ofertas de usuários de serviços públicos?

Diversos pesquisadores se detiveram na análise dos determinantes dos diferentes níveis de corrupção. Estes estudos procuram a racionalidade do agente governamental ao determinar a cobrança de propinas e ao avaliar os riscos envolvidos (Rose-Ackerman, 1975; Becker, 1983). Estas teorias se concentram na chamada análise econômica da corrupção, onde os comportamentos são analisados sob uma ótica de avaliação de riscos do agente corrupto *versus* o ganho da atividade ilícita.

Segundo esta proposta, quanto maior a quantidade de poderes do agente do governo, mais vantagens este poderá oferecer ao privado, aumentando a chance de práticas ilícitas. Se um agente consegue apenas garantir o desembaraço em menos tempo de uma mercadoria importada,

enquanto outro consegue assegurar a importação acima de quotas estabelecidas ou sem o recolhimento de taxas e impostos, é evidente que o segundo poderá cobrar mais pelas facilidades que oferece. A separação de poderes entre diversos agentes diluiria este poder de negociação.

Uma maior probabilidade de ser flagrado na prática ilícita ou uma punição mais gravosa também reduzem a corrupção. A falta de mecanismos de controle, neste sentido, favorece o comportamento desviante. Aumentar a probabilidade do funcionário faltoso responder por seus atos fará com que ele pense melhor antes envolver em práticas ilícitas. Como entre as punições figura normalmente a perda do cargo, quanto maior o salário do agente governamental, maior o prejuízo quando este é demitido e menor a chance deste se envolver em casos de corrupção.

Schleifer *et al* (1993) acrescenta a esta análise questões de “estrutura de mercado” no oferecimento de serviços públicos contra pagamentos indevidos. O estudo apresenta três cenários possíveis.

No primeiro tem-se a cobrança de propinas centralizada, em uma espécie de monopólio. Este seria o caso de ditaduras como a de Ferdinand Marcos nas Filipinas ou de monarquias como os Bourbons na França. Aqui a corrupção agiria de forma semelhante à tributação (não por acaso, nestes casos o patrimônio do estado se confunde com o do monarca), procurando obter a maior extração possível em um regime de monopólio. Ao monarca não interessa que os investimentos deixem de ser feitos por incerteza quanto ao pagamento destes valores – Schleifer coloca como principal característica deste regime o fato dos pagamentos serem feitos uma única vez, a um valor conhecido, e que os serviços, bens ou outras vantagens prometidas serem entregues com absoluta certeza.

O segundo cenário é o da livre entrada de novos agentes cobrando propinas. Nestas situações as cobranças não são centralizadas, e muitas vezes o privado deverá pagar várias vezes pelos mesmos serviços. O peso da corrupção aqui será maior, prejudicando mais o desenvolvimento que no primeiro caso. Seria o caso de muitas repúblicas africanas (Klitgaard, 1990 *apud* Schleifer, 1993), onde mesmo depois de feito o pagamento, o cidadão vê o mesmo oficial do governo retornar diversas vezes exigindo valores adicionais.

A última situação é aquela em que um serviço público é proporcionado de forma alternativa por mais de um agente. Se existir uma tentativa de extorsão, o privado poderá se dirigir a outro

agente público para obter o serviço sem o pagamento de propinas. Imagine, por exemplo, que um funcionário de uma escola pública resolvesse exigir um pagamento irregular para fazer a matrícula de um aluno. Supondo que existissem diversas escolas públicas com o mesmo nível na região, sem nenhuma espécie de limitação geográfica para atender aos interessados, o pai de uma criança simplesmente procuraria outra escola. Isto leva a conclusão de que criar a concorrência entre os serviços públicos, por exemplo facultando ao jurisdicionado recorrer ou à justiça estatal ou aos mecanismos privados de arbitragem, reduz o nível de corrupção.

3.4 O Papel do Formalismo e os Aspectos Jurídicos

Buscaglia *et al* (1999) examina o resultado de reformas no sistema judicial, fruto de projetos financiados pelo Banco Mundial, realizar um teste empírico quanto à redução da corrupção. O estudo analisa casos de corrupção em cortes de primeira instância no Chile e Equador, testando a relação entre os casos de corrupção relatados e algumas variáveis. A medida utilizada pelo estudo, portanto, é o número de denúncias de corrupção encontrados em veículos de imprensa e os catalogados por organizações não governamentais.

A primeira variável é a maior ou menor concentração de poderes administrativos e jurisdicionais nas mãos do juiz. Alguns juízes, além da função de julgar, têm tarefas como nomear e demitir funcionários, organizar a publicação dos feitos, estabelecer a ordem de processamento das ações e outras. Quanto maior a concentração destes poderes, espera-se que seja maior o número de denúncias de corrupção.

A segunda destas variáveis é o número de passos e complexidade dos procedimentos nestas cortes. A cada passo adicional pode estar envolvido o trabalho de mais um funcionário, e a possibilidade de reter o serviço para obter pagamentos indevidos. Espera-se que quanto maior a complexidade, mais comunicações de casos de corrupção.

A terceira variável diz respeito aos meios alternativos. Se o jurisdicionado puder recorrer a uma outra corte na mesma região, ou mesmo a um mecanismo privado de solução de controvérsias como a mediação ou arbitragem, o juízo terá dificuldades em exigir o pagamento de propinas. O decréscimo na existência destes mecanismos alternativos de solução de controvérsias aumenta os casos de corrupção.

Por fim, a possibilidade de comportamento conjunto dos juízes, facilitado pela ausência de meios de controle (como, no estudo, a existência de sistemas de computador acompanhando os casos) aumenta também os indicadores de corrupção.

Os testes empíricos deram suporte a todas as hipóteses, confirmando também o efeito benéfico de reformas que atacaram estas quatro variáveis envolvidos na pesquisa.

Pode-se perceber no estudo a tensão entre a simplificação e o controle da atividade pública. O controle da possibilidade de comportamento conjunto, através do registro das operações em sistemas de computador, demanda a criação de procedimentos de controle e publicidade dos atos. Visivelmente estes controles aumentam o número de passos e complexidade, o que em tese aumentaria a chance de cobranças ilegais. Assim, embora o artigo não se dedique diretamente ao estudo da oposição entre a simplificação de procedimentos e a manutenção de controles, vê-se que a questão aparece de forma indireta e é relevante para a discussão.

Na mesma linha, Djankov *et al* (2002) examina as implicações do formalismo da justiça no desenvolvimento econômico, encontrando grande evidência resultante da análise de indicadores de 109 países¹⁰ a favor da tese de que um maior formalismo leva a um menor desenvolvimento, e também a um maior nível de corrupção percebida.

Da leitura da pesquisa se percebe que, enquanto parte destes índices de formalização diz respeito a uma maior ou menor burocratização, outra parte pode ser entendida como a criação de mecanismos de controle da atividade jurisdicional. Na discussão sobre os índices os autores do estudo chegam a salientar que parte das formalidades decorre da necessidade de assegurar a aplicação uniforme da lei e evitar privilégios¹¹.

O conflito entre simplificação e garantia do devido processo legal aparece mais claramente no Direito. A preocupação com a garantia da aplicação uniforme da lei, livre de arbítrios pessoais, colaborou para a evolução dos institutos do processo judicial, elevando a disciplina do Direito

¹⁰ Para fazer esta análise os autores constroem um índice que procura medir este formalismo para dois tipos de ações judiciais bastante simples e comuns: a cobrança de um cheque sem fundos e o despejo por falta de pagamento de um inquilino. Este índice leva em consideração o número de passos para se alcançar uma decisão final e obter o seu cumprimento, mas também considera outros aspectos como o uso de procedimentos escritos ou orais, a possibilidade de revisão em segundo grau e os seus efeitos sobre as decisões de primeiro grau e ainda a necessidade de fundamentação baseada em lei para os procedimentos, entre outros aspectos.

¹¹ Mais à frente será discutida, na principal contribuição deste trabalho para a debate, a necessidade destes controles em situações de maior desigualdade social.

Processual a categoria de “disciplina didaticamente autônoma”. A preocupação excessiva com a forma, entretanto, levou a extremos em que se abdicava do conteúdo e finalidade do processo, que é resolver o litígio, para se observar apenas às formalidades. Processualistas das mais diversas origens começaram a manifestar a sua preocupação com esta situação – Liebman (1955:258) dizia que as formas seriam necessárias, mas que o formalismo era uma deformação.

A doutrina mais recente, em vista do problema apontado, clama pela chamada “instrumentalidade do processo”, ou seja, a forma deve ser relativizada, para que se alcance o resultado social desejado. Estes doutrinadores são os primeiros a reconhecer este conflito, a ser resolvido entre a simplificação (ou o atendimento ao princípio da instrumentalidade) e o controle da atividade do juiz. Segundo Dinamarco (2003:199), o princípio da instrumentalidade se opõe à observância do devido processo legal, como forma de evitar a parcialidade. Um juiz com interesse extremado no processo, agindo de ofício em diversas situações, apurando fatos com base no interesse pessoal e conduzindo o processo independente das solicitações da parte, pode ser mais danoso que um juiz que esquece a questão principal para discutir detalhes processuais. No primeiro caso temos uma grande chance de que este juiz está agindo com parcialidade.

Dalmo Dallari (2002) ressalta a necessidade de controle democrático do judiciário (Dallari, 2002:75) ao lado da relativização do formalismo (pp. 82, 166). Ao reconhecer os efeitos políticos e sociais de suas decisões, o autor enfatiza não só a necessidade de controle da legalidade formal, mas também das decisões e omissões de seus membros. A omissão de um dirigente, em sua opinião, pode ser mais danosa e desonesta que as más ações¹². Se por um lado enfatiza que é necessário o controle, o autor também destaca a premência da simplificação. Em sua definição o legalismo expulsa a justiça, e é uma herança do positivismo jurídico do século dezanove¹³.

Na mesma linha, Nalini (2000:139) ataca o excesso de formalismo e defende a corrente da instrumentalidade do processo.

Santiso (2003) fala na oposição entre a independência e o conceito de *accountability*¹⁴ a ser observado nas reformas judiciais. Ao lado destes quesitos o estudo coloca as questões da

¹² O autor defende o modelo adotado na EC45, de um órgão de controle externo composto também por membros do judiciário.

¹³ Segundo ainda Dallari, esta situação é a aplicação de um preceito muito antigo enunciado por Platão e desenvolvido por Aristóteles, segundo o qual “um governo de leis é melhor que um governo de homens” (p. 83).

¹⁴ O termo pode ser entendido como a necessidade de prestação de contas, transparência e clareza nas questões públicas.

eficiência e da facilidade de acesso, em uma análise das reformas promovidas nas décadas de oitenta e noventa na Argentina, Brasil, Chile e El Salvador.

Os clássicos do direito já apontavam a limitação e formalização da atividade jurisdicional, embora o contexto visivelmente fosse diferente. Carnelutti (1956) dizia que, “no lugar de ordem, o juízo operava a lei”, em uma clara alusão ao controle cada vez maior da atividade jurisdicional e a formalização dos procedimentos através dos códigos de processo.

Ihering, já em 1872 (Ihering, 2001:80), advertia para a possibilidade de cidadãos mal intencionados se valerem de uma justiça pouco eficiente para tirarem vantagens em suas relações com outros particulares. Segundo ele “... o ladrão, objeta-se, comete uma falta não apenas contra a vítima do roubo, mas também contra a lei do Estado, contra o ordenamento jurídico e contra a norma moral. Não o faz, talvez, o devedor que, ciente e maliciosamente, questiona o empréstimo já obtido, ou o vendedor, o locador que rompem o contrato, o mandatário que abusa da confiança que nele teve a ponto de locupletar-se às minhas expensas? ... Não estaremos com isso estimulando o logro despudorado e premiando a perpetração da deslealdade?”. A situação demandaria o controle da atividade jurisdicional, novamente se opondo à presteza e simplicidade.

3.5 A Corrupção e a Desigualdade

Como se estabelece a ligação entre corrupção e desigualdade? Uma maior desigualdade forçosamente leva a maior corrupção? A probabilidade de poderosos se apoderarem da justiça será maior em sociedades mais desiguais?

O brasileiro José Scheinkman, em seu artigo conjunto com Glaeser e Shleifer (Glaeser *et al*, 2003), se debruça sobre a questão. Os autores constroem um modelo em que o maior poder econômico ou político de determinados membros de uma sociedade vai levar, em um primeiro instante, a que estes tirem vantagem de sua posição, expropriando os mais pobres. Em um segundo instante os pobres deixarão de fazer investimentos, por medo de serem expropriados, levando inclusive a um menor desenvolvimento econômico.

Poderíamos tomar como um exemplo deste modelo a defesa de pequenos poupadores. Suponha que os bancos de determinado local passassem a oferecer aplicações a pequenos investidores, oferecendo altos ganhos e omitindo informações quanto aos riscos. Eventualmente esta falta de clareza quanto aos investimentos poderiam permitir operações nebulosas, onde os grandes

clientes ou mesmo os bancos lucrassem a custa destes pequenos poupadores. Seria provável que a regulamentação do sistema financeiro desta localidade responsabilizasse os bancos em caso de prejuízos para os investidores que não receberam a informação adequada. Se a justiça não reconhecesse os direitos destes poupadores, por conta de algum tipo de influência dos poderosos, estes passariam a evitar investir suas economias desta forma, preferindo investir em imóveis ou outras aplicações que, embora menos eficientes, parecessem mais seguras. O episódio da marcação à mercado de títulos nos fundos de investimento em 2002, que causou um prejuízo de bilhões de reais sustentado apenas pelos pequenos investidores, parece em primeira análise se enquadrar nesta situação.

Os autores do artigo faz um teste empírico desta hipótese de ligação entre desigualdade social e maior corrupção, corroborando a tese¹⁵, além da análise de contextos históricos que reforçariam o modelo apresentado (Glaeser, 2003).

A contribuição deste trabalho ao debate é a especulação de que, apesar da influência negativa do formalismo no desempenho da atividade jurisdicional, aumentando as chances da prática de corrupção, algumas formalidades reduzirão os níveis de corrupção em sociedades com grande desigualdade social. O teste empírico para esta tese deve verificar a interação existente entre o formalismo e a desigualdade social, encontrando uma relação negativa entre esta interação e os níveis de corrupção.

¹⁵ Os pesquisadores salientam os problemas metodológicos do teste realizado, inclusive com a existência de causa conjunta para os efeitos das variáveis analisadas, e ressalta o caráter apenas indicativo das conclusões.

4 OS TESTES EMPÍRICOS

4.1 Introdução

Para a verificação da principal hipótese de pesquisa podemos testar os níveis de corrupção em diferentes situações de desigualdade social e diferentes níveis de formalismo da justiça. Para a realização do teste apenas com dados do Brasil seria necessário contar com dados de épocas diferentes, ou então encontrar indicadores para diferentes regiões do país. Nenhum destes dados está disponível e, se existissem, possivelmente o tamanho da amostra não permitiria alcançar conclusões significativas do ponto de vista estatístico.

Outra possibilidade é a análise com indicadores do Brasil e de outros países, situação que se mostra mais favorável, devido a existência de fontes de dados para os testes. Organismos internacionais e agências de *rating* têm se dedicado a fazer análises comparativas de países. Também encontramos dados disponíveis em estudos anteriores de áreas correlatas.

O teste consistiu de análises de regressão que serão descritas a seguir, utilizando índices de três origens diferentes para 169 países. Os resultados foram significantes e robustos do ponto de vista estatístico para todos os testes realizados, confirmando com segurança a hipótese principal do trabalho. Os detalhes dos testes, com explanações para cada um dos índices, a metodologia, os métodos estatísticos e econométricos podem ser consultados nos anexos. Apresentam-se aqui os principais aspectos e conclusões.

4.2 Variáveis do Problema

A principal variável testada é o nível de corrupção percebida em cada país. Foram utilizados os índices da Transparência Internacional, do *International Country Risk Guide* e o índice construído por Wei *et al* (2000) a partir de pesquisas de opinião. As diferenças metodológicas entre estes índices estão exploradas nos anexos, e o ponto importante destes testes com diversos índices é verificar que, primeiro, embora com diferenças metodológicas estes índices parecem consistentes entre si¹⁶. Segundo, os resultados encontrados se sustentam para qualquer uma das avaliações utilizadas.

¹⁶ Nos anexos se pode verificar que existe uma alta correlação entre eles.

O teste mostra a influência nestes índices da desigualdade social e do nível de formalismo do judiciário. Além da ação isolada de cada um destes indicadores, testa-se a interação entre desigualdade e formalismo, e esta é a contribuição principal e original do trabalho. A interação significa que em condições de grande desigualdade o formalismo, ao invés de aumentar, reduz a corrupção.

As medidas de desigualdade social utilizadas são as constantes no Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (UN, 2004). O documento apresenta uma série do chamado índice GINI, medida de desigualdade social bastante padronizada do ponto de vista metodológico e que atende as necessidades da pesquisa. Uma amostra do *ranking* de desigualdade aparece na tabela abaixo:

Tabela 3 – *Ranking* de Desigualdade Social

Posição	País	Índice	Posição	País	Índice
1	Namíbia	70,7	34	Bolívia	44,7
2	Botswana	63,0	35	China	44,7
3	Serra Leoa	62,9	48	Estados Unidos	40,8
4	Suazilândia	60,9	53	Turquia	40,0
5	África do Sul	59,3	67	Nova Zelândia	36,2
6	Brasil	59,1	70	Itália	36,0
10	Zimbabwe	56,8	71	Reino Unido	36,0
20	Níger	50,5	86	Holanda	32,6
30	Costa Rica	46,5	117	Japão	24,9
32	Rússia	45,6	118	Dinamarca	24,7
33	Costa do Marfim	45,2	119	Hungria	24,4

O Brasil desponta nesta avaliação como um dos países mais desiguais do mundo. Tem-se à frente do país apenas nações africanas com conhecido histórico de marginalização das populações locais, e a maioria dos países emergentes sustenta posições muito mais favoráveis que a brasileira.

Este dado reforça a utilidade do resultado da pesquisa no entendimento do problema da corrupção no Brasil. Ao constatar que o equilíbrio entre formalismo e corrupção é particularmente importante nos países de grande desigualdade demonstra-se a importância do assunto para país.

O último dado relevante, o formalismo do sistema judicial brasileiro, vêm do projeto *Lex Mundi* e *Lex África*, que criou e mediu este índice para um conjunto de 109 países em dois tipos de ações judiciais comuns – a cobrança de um cheque e o despejo por falta de pagamento (Djankov, 2002).

Nas tabelas abaixo pode-se ver um excerto do ranking elaborado pelo projeto *Lex Mundi*, e a seqüência completa pode ser consultada no Anexo II.

Tabela 4

Formalismo - Cheque		
Posição	País	Índice
1	Venezuela	6,01
2	Paraguai	5,91
3	Panamá	5,84
4	Bolívia	5,75
5	Guatemala	5,68
17	México	4,71
18	El Salvador	4,60
19	Chile	4,57
21	Moçambique	4,49
35	Itália	4,04
37	Portugal	3,93
55	Áustria	3,52
56	Alemanha	3,51
58	China	3,41
59	Rússia	3,39
65	França	3,23
66	Nigéria	3,19
71	Quênia	3,09
73	Holanda	3,07
74	Brasil	3,06
75	Japão	2,98
86	Estados Unidos	2,62
88	Reino Unido	2,58
89	Dinamarca	2,55
90	Turquia	2,53
100	Canadá	2,09
106	África do Sul	1,68
107	Nova Zelândia	1,58
108	Belize	1,42
109	Hong Kong	0,73

Tabela 5

Formalismo – Despejo		
Posição	País	Índice
1	Panamá	5,92
2	Venezuela	5,81
3	Guatemala	5,78
4	Líbano	5,57
5	Argentina	5,49
12	México	4,82
15	Chile	4,79
18	Equador	4,64
20	Portugal	4,54
27	El Salvador	4,25
29	Itália	4,24
34	Uruguai	3,99
35	Suíça	3,96
46	Brasil	3,83
47	Alemanha	3,76
50	Japão	3,72
52	África do Sul	3,68
59	França	3,60
63	Índia	3,51
71	China	3,40
75	Rússia	3,32
76	Suécia	3,31
87	Holanda	3,00
88	Estados Unidos	2,97
102	Canadá	2,32
103	Reino Unido	2,22
106	Australia	1,99
107	Em. Árabes Unid.	1,44
108	Bermuda	1,32
109	Nova Zelândia	1,25

A origem legal dos sistemas judiciais explica grande parte do nível de formalismo, com os países de direito codificado sendo mais formais que os de direito costumeiro¹⁷. O Brasil ocupa uma posição intermediária neste quesito, com um grande número de países latinos sustentando um nível maior de formalismo. Nota-se que diversos concorrentes do país na atração de investimentos, como a China, Rússia, Índia e África do Sul, operam em sistemas menos formais.

Na pesquisa também foi necessário separar um efeito de determinação conjunta. Um maior nível de formalismo tanto poderia levar a um maior degrau de corrupção como pode-se ter o inverso,

¹⁷ Esta característica resolve importantes aspectos metodológicos, que podem ser verificados nos anexos.

com um maior nível de formalismo sendo resposta a um preexistente nível de corrupção maior. Foram utilizados testes que dirimiram esta questão e que confirmaram a importância do formalismo na determinação dos níveis de corrupção e também a tese deste trabalho, de que quando associado a altos níveis de desigualdade, o efeito é o inverso¹⁸.

4.3 Apresentação e Discussão dos Resultados

As tabelas 7 e 8 nos anexos apresentam os resultados das regressões, em um total de 16 testes realizados para os quais se obteve significância estatística.

O efeito do formalismo, tanto nos casos de cobrança como nos de despejo, confirma a proposição de que um maior formalismo leva a um maior nível de corrupção. Confrontados os dois índices tem-se que o nível desta influência para o primeiro caso são ligeiramente superiores ao segundo. Isto pode ser explicado pela maior probabilidade de intervenção dos governos em questões de locação de imóveis do que nas questões de cobrança. As regras processuais nos casos de despejo podem sofrer mais interferências, gerando uma variação que não acompanha as tendências à burocratização em outras matérias. A frequência maior de casos e a sujeição à “regras de mercado” no caso da cobrança de cheques tornam talvez este indicador mais apropriado para as análises de questões institucionais.

Apesar da confirmação dos resultados esperados pela teoria tradicional, observa-se amplo suporte para a teoria de um efeito negativo, portanto redutor dos índices de corrupção, resultante da interação entre formalismo e desigualdade social. Vale dizer, os resultados confirmam que em ambientes de grande desigualdade social o formalismo ajuda a reduzir os índices de corrupção.

¹⁸ Os anexos detalham as questões metodológicas por trás deste quesito, que envolveram o uso de variáveis instrumentais e uma regressão de dois estágios.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 Conclusões

A análise permite dizer que em países de grande desigualdade social os poderosos subverterão a justiça, confirmando o modelo de Glaeser *et al* (2003). Permite também concluir que nestes casos o maior formalismo ajudará a reduzir os níveis de corrupção, não se tratando entretanto de existir um nível ótimo para o formalismo. As evidências parecem indicar que determinados procedimentos formais reduzem a corrupção, provavelmente os que permitem o controle da legalidade dos atos judiciais e a possibilidade de sua revisão¹⁹.

Estes resultados, originais tanto em sua proposição quanto no teste empírico, ajudam no debate quanto à simplificação de procedimentos judiciais, em especial quanto à escolha entre sistemas apontados como mais formais, como é o caso do direito codificado de origem francesa utilizado no Brasil, e sistemas ditos menos formais, como o caso do direito da *common law*. A escolha entre os sistemas deve sopesar outros quesitos, como a necessidade de maior controle da legalidade em países de grande desigualdade.

Os resultados podem ser estendidos às outras áreas da administração pública. A desregulamentação de atividades tem levado mais e mais questões econômicas para a área do direito administrativo, sendo o indicativo desta tendência, por exemplo, a proliferação de agências regulatórias. Neste contexto, amplia-se a necessidade do controle de atos da administração ainda na esfera do executivo, ressaltando-se o papel de órgãos como as Corregedorias, Controladorias, Tribunais de Contas e assemelhados. Não à toa verifica-se o clamor social para uma maior transparência da atuação destas agências. Um exemplo eloquente da necessidade deste controle pode ser colhido na regulação feita pela Anatel. Para permitir o acompanhamento do cumprimento das cláusulas de maior concorrência entre as empresas de telefonia, bem como a correção da aplicação de reajustes, a agência colocou a disposição instrumentos para a comparação de tarifas em seu *sítio eletrônico* na Internet. Se em um primeiro instante as empresas divulgaram as diferentes tarifas, a obscuridade passou a ser a regra. Visitando-se o *sítio* percebe-se que a quase totalidade das empresas reguladas não divulga mais as informações.

¹⁹ Para uma discussão detalhada destas conclusões veja o Anexo I.

Em todos estes casos a simplificação administrativa é imperativa como forma de reduzir os níveis de corrupção, mas se assoma a importância de manter os controles legais que permitam a revisão dos procedimentos e assegurem a transparência.

5.2 Possíveis Políticas Públicas de Combate à Corrupção

A recomendação mais óbvia confirmada na pesquisa é a da necessidade de simplificação dos procedimentos da administração pública, como forma de reduzir os espaços propícios à ação da corrupção.

Entretanto esta simplificação, como mostram os resultados quanto à interação entre formalismo e desigualdade social, não pode comprometer as funções de controle. Neste contexto uma sugestão apropriada parece ser a de contar com a ativa participação e aconselhamento dos órgãos de fiscalização e controle na determinação de políticas públicas com vistas à desburocratização.

As propostas de criação de um cadastro único para as empresas (ao menos as de pequeno porte), evitando a necessidade de se percorrer uma miríade de repartições para a abertura, manutenção e fechamento de uma empresa é uma iniciativa considerável. Estas simplificações, entretanto, não podem inviabilizar o cruzamento de informações que tem ajudado a combater o crime organizado e elucidar muitos casos de corrupção.

A análise da teoria até agora desenvolvida ao respeito permite outras sugestões e conclusões. Os modelos de estrutura de mercado na prestação de serviços públicos (Schleifer, 1993) permitem concluir que a existência de diferentes agentes concorrendo para o fornecimento de serviços públicos reduz a possibilidade de corrupção.

Por exemplo, o fim do monopólio de cartórios pode ser uma medida neste sentido. Se o agente privado puder recorrer a mecanismos alternativos para certificação (como por exemplo, o aumento do uso da certificação eletrônica e dos documentos eletrônicos disciplinada pela MP 2200) os cartórios não estarão em posição de demandar pagamentos adicionais por estes serviços. Ou ainda, se a instrução de processos de execução puder contar com outras formas de declarar a mora (além do protesto do título), a recusa em promover o protesto em comarcas longínquas poderá ser contornado.

O favorecimento do desenvolvimento da mediação e da arbitragem permite que as empresas e contratantes no geral escolham entre resolver possíveis conflitos resultantes dos contratos na justiça estatal ou através destes mecanismos privados. Os juízos que criarem embaraços aos jurisdicionados como forma de obter vantagens não prosperarão em sua atividade.

Ainda neste sentido, a ampliação das possibilidades de eleição de foro estabelecem a concorrência entre diferentes jurisdições. Eloquentemente a este respeito é o caso de empresas de São Paulo que, a contar com os prazos de até sete anos para julgar determinadas questões estão preferindo determinar que as eventuais discussões serão dirimidas nos Fóruns Cariocas, que têm resolvido as mesmas questões em oito meses. A existência de um longo prazo no julgamento de uma ação judicial também propicia um aumento da corrupção, como constatou Buscaglia *et al* (1999).

O mesmo exame das pesquisas conduzidas por Buscaglia *et al* (1999) permite dizer que a introdução da informatização e a publicidade dos atos do judiciário (e, por que não, da administração em geral) reduzem o espaço para o pagamento de propinas pela execução destes serviços. Iniciativas como o projeto *Justiça sem Papel*, se resultarem em sistemas que exponham ao cidadão os procedimentos administrativos por trás do preparo de cada ato do judiciário, devem reduzir a exigência de propinas por funcionários menos graduados. Segundo a teoria clássica de análise econômica da corrupção (Rose-Ackerman, 1975; Becker, 1983) estes funcionários, se tiverem vencimentos em faixas mais modestas, seriam mais tentados a ceder a estas práticas. A informatização e publicidade podem amenizar o problema independente de aumentos salariais.

Evidentemente o aumento de salários também amenizaria o problema, mas dada a dificuldade de aumentar gastos do poder público, uma alternativa se apresenta. Se os mecanismos de revisão dos atos da administração funcionarem adequadamente e os fiscais e agentes do governo tiverem incentivos e vencimentos adequados, o nível geral de corrupção pode ser reduzido a um custo menor do que o da concessão de aumentos generalizados. A proposta pode ser traduzida no conceito da formação de “tropas de elite. A formação de grupos treinados, que colham inclusive a experiência internacional, e que sejam recrutados com a oferta de salários e incentivos que atraiam pessoas talentosas e motivadas aumentaria a chance de detecção de fraudes e desvios (afinal, quantas e quantas vezes não se ouve no noticiário que determinadas CPI’s ou investigações esbarraram na falta de preparo técnico de seus condutores para examinar

documentos ou solicitar adequadamente a ajuda de organismos e governos de outros países?). Aumentado o poder de fiscalização através destes órgãos, a estrutura administrativa sob sua supervisão virá reduzir os casos de corrupção independente de aumentos salariais e maiores incentivos para o pessoal de sua base – a análise de custo *versus* benefício da corrupção para estes agentes vai induzir um comportamento mais ético.

A cooperação internacional e a adesão aos tratados internacionais visando à coerção destas atividades ilícitas, medida já em curso no caso Brasileiro, são eficazes na medida em que o combate à corrupção demanda a coordenação entre governos nacionais. Os já citados episódios de recuperação de recursos desviados por administradores e agentes públicos e expatriados são uma novidade muito bem vinda, e que parece apontar para uma atuação mais decidida e firme do estado brasileiro na luta contra a corrupção. Com absoluta certeza membros do crime organizado e administradores desonestos experimentam um clima cada vez maior de insegurança e contam cada vez menos com a impunidade.

6 BIBLIOGRAFIA

BARRO, Robert. *Economic Growth in a Cross Section of Countries*. **The Quarterly Journal of Economics**, [S.l.], vol. 106, no. 2 (May, 1991), pp. 407-443.

BECKER, Gary. *A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 98, no. 3 (Aug., 1983), pp. 371-400.

BUSCAGLIA, Eduardo; DAKOLIAS, Maria. *An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*. **Law and Policy in International Business**, Georgetown University Law Center, vol. 30, 1999, pp. 95-107.

CARNELUTTI, Francesco. **Arte Del Derecho**. 1ª Edición, Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America, 1956.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Gestão – Exercício 2003**. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/cgu/relatorio_gestao_cgu_2003.pdf>. Acesso em 01/04/2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Poder dos Juízes**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 11ª Edição. São Paulo: Marçõ, 2003.

DJANKOV, S.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A.. *Courts: The Lex Mundi Project*. National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper 8890, April 2002.

GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, José; SHLEIFER, Andrei. *The Injustice of Inequality*. **Journal of Monetary Economics**, 50, (2003), pp. 199-222.

IHERING, Rudolf von. **A Luta pelo Direito**. Tradução Edson Bini. 1ª Edição, São Paulo: Edipro, 2001.

INTERNATIONAL COUNTRY RISK GUIDE. *Financial, political and economic risk ratings*. Disponível em <<http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html>>. Acesso em 21/03/2005.

KRUEGER, Anne. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*. **The American Economic Review**, [S.l.], vol. 64, no. 3 (Jun., 1974), pp. 291-303.

LEVINE, Ross; RENELT, David. *A Sensitive Analysis of Cross-Country Growth Regressions*. **The American Economic Review**, [S.l.], vol. 82, no. 4 (Sep., 1992), pp. 942-963.

LIEBMAN, Enrico Tulio. *Manuale di Diritto Processuale Civile*. Milano : A. Giuffrè, 1955.

MAURO, Paolo. *Corruption and Growth*. **The Quarterly Journal of Economics**. Vol. 110, no. 3 (Aug., 1995), 681-712.

MESSICK, Richard. *Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues*. **The World Bank Research Observer**, [S.l.], vol. 14, no. 1 (Feb., 1999), pp. 117-136.

NALINI, José Renato. **O Juiz e o Acesso à Justiça**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NYE, J. S.. *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. **The American Political Science Review**, [S.l.], vol. 61, no. 2 (Jun., 1967), pp. 417-427.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Mérida, 11/12/2003. Disponível em < http://www.ivforumglobal.org.br/biblioteca/doc_referencia/ConvencaoONUcorrupcao/PDF/ConvONUcorrup_port.pdf>, acesso em 03/04/2005.

PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *Is Inequality Harmful for Growth?* **The American Economic Review**, [S.l.], vol. 84, no. 3 (Jun., 1994), pp. 600-621.

PINHEIRO, Armando Castelar. **O Judiciário e a Economia no Brasil**, Armando Castelar Pinheiro (editor), mimeo, abril de 2000.

_____. **Judiciário e Economia no Brasil**, organizador, Editora Sumaré, São Paulo, 2002a.

_____. *Judiciário, Reforma e Economia: A Visão dos Magistrados.* , mimeo, dez. de 2002b.

PIRES, Waldir. **Discurso proferido por ocasião da assinatura da Convenção de Mérida no México.** Mérida, 09.12.2003. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/cgu/>>, acessado em 03.04.2005.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *The Economics of Corruption.* **Journal of Public Economics**, [S.l.], 4, (1975), pp. 187-203.

SANTISO, Carlos. *The Elusive Quest for the Rule of Law: Promoting Judicial Reform in Latin America.* **Revista de Economia Política**, [S.l.], vol. 23, no. 3 (91), pp. 112-134.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W.. *Corruption.* **The Quarterly Journal of Economics.** Vol. 108, no. 3 (Aug., 1993), pp. 599-617.

STIGLER, George. *The Theory of Economic Regulation.* **The Bell Journal of Economic and Management Science.** vol. 2, no. 1 (Spring, 1971), pp. 3-21.

SULLIVAN, John. *Anti-Corruption Initiatives from a Business View Point.* in: **Sixth Annual Harvard International Development Conference “Development as a two-way street: merging social progress with financial profits”.** April 8, 2000. Disponível em <<http://www.cipe.org>>. Acesso em 23/03/2005.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *The TI Corruption Perceptions Index: Table 1: Transparency International Corruption Perceptions Index 2004.* Disponível em <<http://www.transparency.org/surveys/index.html>>. Acesso em 02/04/2005.

UNITED NATIONS. *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World.* Disponível em <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>>. Acesso em 19/03/2005.

WEI, Shang-Jin; SHLEIFER, Andrei. *Local Corruption and Global Flows.* **Brookings Papers on Economic Activity**, vol. 2000, no. 2 (2000), pp. 303-354.

7.1 Índices Utilizados

A principal variável testada é o nível de corrupção percebido para cada país. Os índices de percepção de corrupção disponíveis dividem-se em três tipos (Wei *et al*, 2000): O primeiro são as classificações de agências de rating, avaliações em geral feitas por especialistas. Existe um grande componente idiossincrático nestes índices, visto que um único especialista analisa as condições de diversos países. A avaliação do *International Country Risk Guide* é deste tipo e é um dos índices utilizados. O segundo tipo é baseado em pesquisas de opinião entre executivos e/ou outros agentes sociais nos diversos países. Agrega a vantagem da diluição dos efeitos idiossincráticos, visto tratar-se de uma média, com a vantagem de colher a experiência de pessoas que vivem as realidades de cada país. O estudo realiza os mesmos testes com o índice elaborado por Wei, baseado nos índices das publicações *Global Competitiveness Report* e no *World Development Report*, índice que é denominado de GCR/WDR. O terceiro tipo é constituído de médias dos índices existentes, e é o caso do índice da Transparência Internacional. Esta mistura de índices introduz uma variação indesejada, podendo levar a resultados não significantes, mas o nosso estudo também realizou os mesmos testes com o índice da transparência internacional.

Em relação ao índice do ICRG foram realizados dois testes, fundados nas observações de Mauro (1995). Este pesquisador já apontava as limitações do índice apontadas por Wei *et al* (2000), e propõe como alternativa para evitar os componentes idiossincráticos o uso de uma média dos indicadores de qualidade institucional. No estudo os testes são realizados também para uma média dos índices de corrupção, nível de burocracia e de observância à lei e a ordem do ICRG.

Todos os índices foram padronizados de forma a que um número maior refletisse um maior nível de corrupção. Assim, os números da Transparência Internacional apresentado na tabela dos anexos são o resultado da subtração do valor original de 10 (valor máximo do índice da TI) e os índices do ICRG são o resultado da subtração do número original de 6 (valor máximo do índice do ICRG). A tabela 6 mostra a grande correlação entre os diversos índices de corrupção, mostrando que apesar dos possíveis erros de medida eles apresentam um grande grau de coesão.

Tabela 6 – Correlação entre as variáveis dos testes

	Formalismo Cobrança de Cheque	Formalismo Despejo	Desigualdade (GINI)	ICRG Corrupção	ICRG Média de Indicadores	TI
Formalismo na Cobrança de Cheque	1,00					
Formalismo no Despejo	0,86	1,00				
Desigualdade (GINI)	0,23	0,32	1,00			
ICRG Corrupção	0,34	0,27	0,45	1,00		
ICRG Média de Indicadores	0,42	0,36	0,58	0,89	1,00	
TI Transparência Int.	0,48	0,38	0,47	0,83	0,92	1,00
GCR/ WDR	0,52	0,44	0,38	0,7	0,81	0,87

Os índices de formalismo foram obtidos do artigo de Djankov *et al* (2002), e foram frutos da pesquisa realizada em 109 países através do Projeto “Lex Mundi e Lex África”. O projeto se utilizou as redes de serviços jurídicos Lex Mundi e Lex África para encaminhar questionários para os países pesquisados, que foram respondidos por um grupo de advogados e depois checado por um segundo grupo. Do trabalho resultou uma série que apresenta os índices de formalismo para uma ação cobrando um cheque devolvido e para uma ação de despejo por falta de pagamento. Os testes deste trabalho foram feitos com os dois índices.

Este mesmo estudo (Djankov *et al*, 2003) considera a hipótese de causa conjunta entre desenvolvimento e formalismo. Assim como o formalismo poderia ser a causa de um menor desenvolvimento, os ambientes institucionais precários do subdesenvolvimento poderiam ser a causa de um maior nível de formalidades nos procedimentos judiciais. Aqui também os pesquisadores precisaram encontrar uma *variável instrumental*²⁰ para separar os efeitos conjuntos, e esta variável foi a origem legal. Os pesquisadores perceberam que o nível de formalismo dependia muito da origem do sistema legal (veja tabela 7), com os de origem francesa sendo os mais formais e os sistemas de origem inglesa os menos formais²¹. Como se observou que os países colonizados tendiam a adotar o sistema de suas ex-metrópoles, não

²⁰ Visto não se tratar este artigo de um trabalho voltado apenas a economistas, vale o esclarecimento. O uso de uma *variável instrumental* é uma técnica estatística que permite separar este efeito conjunto, onde não se pode dizer se a corrupção leva ao desenvolvimento ou se o que ocorre o contrário. O teste é realizado escolhendo-se uma terceira medida, que guarda relação com uma das variáveis (no caso com a corrupção) mas que não tem relação com a outra (desenvolvimento) – esta variável vai isolar o efeito conjunto. A fracionalização étnica está relacionada com a corrupção, pois aumenta a possibilidade de um agente encontrar um membro de sua etnia e resolver favorecê-lo, mas *a priori* não está relacionada com o desenvolvimento. Este aspecto será discutido em maior profundidade no capítulo quatro, pois o método também foi utilizado no teste empírico deste artigo.

²¹ Pela ordem do mais formal par ao menos formal temos o sistema de origem francesa, o de origem socialista, empatados o de origem escandinava e germânica e, por fim, o de origem inglesa.

existindo nenhuma avaliação quanto à necessidade de um ou outro sistema como resposta ao ambiente institucional da colônia, temos que não existia relação entre a origem legal e a qualidade das instituições (ou o estágio de desenvolvimento econômico).

Tabela 7

Teste da Origem Legal como Instrumento		
Variáveis Independentes	Coefficiente	Desvio Padrão
Constante	2,756*	(0,129)
Origem Legal Francesa	1,533*	(0,207)
Origem Legal Socialista	0,170*	(0,184)
Origem Legal Germânica	0,390**	(0,211)
Origem Legal Escandinava	0,394	(0,274)
<i>Resumo das Estatísticas</i>		
número de observações	109	
R ² Ajustado	0,39	

Erro padrão robusto (teste de White para heterocedasticidade) entre parênteses.

* - Significativo a 1%.

** - Significativo a 10%.

Na pesquisa deste trabalho também foi necessário separar um efeito de determinação conjunta. Um maior nível de formalismo tanto poderia levar a um maior degrau de corrupção como poderíamos ter o inverso, com um maior nível de formalismo sendo resposta a um preexistente nível de corrupção maior. Neste caso a mesma variável de origem legal pode ser usada como instrumento, visto que sua relação com o formalismo é grande, não parecendo existir evidência de que a origem legal explique um maior nível de corrupção.

Para a avaliação da desigualdade social foi utilizado o índice GINI, que é um coeficiente com metodologia padronizada para este quesito. A fonte foi o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (UN, 2004). O *ranking* da desigualdade²² coloca o Brasil entre as nações mais desiguais do planeta (veja tabela 5).

A tabela 6 apresenta as médias, desvios-padrão, máximos e mínimos para cada variável, além do número de observações. Estes valores nos auxiliarão a discutir os efeitos encontrados nas regressões das tabelas 7 e 8, ajudando a determinar qual o impacto nos acréscimos de formalismo e desigualdade sobre os níveis de corrupção e também ajudando na comparação destes efeitos com a interação entre desigualdade e formalismo.

²² Para a série completa consulte o Anexo II.

Tabela 8 – Médias, Desvios, Máximos e Mínimos

	Índices de Corrupção			Índices de Formalismo			
	T.I.	ICRG Corrupção	ICRG Média	GCR/ WDR	Cobrança de Cheque	Despejo	Gini
Média	5,84	2,5	3,2	3,83	3,53	3,68	40,15
Desvio Padrão	2,23	1,13	1,70	1,28	1,08	0,94	10,46
Máximo	8,5	6,0	6,0	5,5	6,01	5,92	70,7
Mínimo	0,3	0,0	0,0	1,3	0,73	1,25	24,4
Observações	146	140	140	95	109	109	119

7.2 A Interação entre Desigualdade e Formalismo

A interação entre a desigualdade e formalismo como determinante de menores níveis de corrupção aparece nos modelos testados como a multiplicação dos coeficientes de formalismo pelo índice GINI. São testados os índices de formalismo para a cobrança de um cheque e o para o despejo por falta de pagamento. O resultado esperado é um coeficiente negativo para esta interação.

7.3 A Determinação Conjunta de Formalismo e Corrupção e Outros Efeitos

O procedimento para verificar a existência de determinação conjunta do formalismo e a corrupção, como o comentado, utilizará a *variável instrumental* de origem legal. Neste procedimento os coeficientes para cada variável encontrada através do método de mínimos quadrados ordinários são confrontados com os coeficientes obtidos com o método de mínimos quadrados de dois estágios. Se existir uma grande diferença entre os coeficientes encontrados, a determinação conjunta está presente e deve-se levar em conta os resultados do método de dois estágios nas análises.

Mauro (1995) testa inclusive a possibilidade de causa reversa, isto é, de que o baixo desenvolvimento é que determina práticas corruptas, pela falta de possibilidade de investimento em instituições eficientes por parte dos países não-desenvolvidos. O estudo se vale da fracionalização étnica, ou seja, a maior divisão da sociedade em diferentes etnias, como variável instrumental para controlar esta possibilidade de causa reversa, chegando à conclusão de que é a corrupção que impede o desenvolvimento, e não o contrário.

Uma última análise envolve o teste de um possível efeito de ganhos (ou prejuízos) decrescente da formalização. A hipótese a ser testada é a de que existe um nível ótimo (ou pior) de formalismo, observando-se o decréscimo da corrupção (ou aumento) até este ponto, com a

posterior subida (redução) a partir deste ponto. Os efeitos do formalismo descreveriam assim uma parábola, e os seus efeitos poderiam ser captados por um termo ao quadrado (formalismo vezes formalismo). Parte dos modelos testados incluiu um termo quadrático e a maioria destes modelos apontou um coeficiente negativo para o termo ao quadrado, significando que após um ponto de máximo os efeitos do formalismo decrescem com relação à determinação da corrupção. Entretanto estes resultados não foram significativos do ponto de vista estatístico, uma única exceção de um único teste incluído nas análises.

7.4 Apresentação e Discussão dos Resultados

As tabelas 9 e 10 apresentam os resultados das regressões, em um total de 16 testes realizados para os quais se obteve significância estatística (veja as páginas seguintes). Foram feitos quatro testes com os índices da Transparência Internacional (colunas de 1 a 4 da tabela 9), quatro testes com o índice criado por Wei *et al* (2000), identificado como GCR/WDR (colunas 5 a 8 da tabela 9), quatro testes com o índice de corrupção do ICRG (colunas 9 a 12 da tabela 10) e mais quatro testes com a média dos índices de qualidade institucional (índice de observância da lei e ordem, índice de burocratização e índice de corrupção) do ICRG (colunas 13 a 16 da tabela 10).

O efeito do formalismo, tanto nos casos de cobrança como nos de despejo, confirma a proposição de que um maior formalismo leva a um maior nível de corrupção. Confrontados os coeficientes para o primeiro caso são ligeiramente superiores ao segundo.

Isto pode ser explicado pela maior probabilidade de intervenção dos governos em questões de locação de imóveis do que nas questões de cobrança. As regras processuais nos casos de despejo podem sofrer mais interferências, gerando uma variação que não acompanha as tendências à burocratização em outras matérias. A freqüência maior de casos e a sujeição a “regras de mercado” no caso da cobrança de cheques tornam talvez este indicador mais apropriado para as análises de questões institucionais.

Tabela 9. Explicando graus de corrupção, avaliados conforme os índices da Transparência Internacional e os índices propostos por Wei, através do grau de formalismo, da desigualdade social e da interação das duas variáveis.

Variáveis Independentes	Índice da Transparência Internacional				Índice GCR/WDR			
	1	2 ¹	3	4 ¹	5	6 ¹	7	8 ¹
Constante	-12,146*	-38,326*	-11,856**	-67,336*	-4,863**	-19,409*	-4,310 ³	-36,205**
	(3,856)	(8,602)	(4,835)	(25,853)	(1,954)	(5,720)		(16,863)
Formalismo Cobrança	4,077*	11,265*			2,001*	6,179*		
	(1,069)	(2,388)			(0,580)	(1,635)		
Formalismo Despejo			3,788*	18,476*			1,743**	10,397**
			(1,266)	(6,853)			(0,762)	(4,516)
Desigualdade Social (GINI)	0,338*	0,961*	0,353*	1,651*	0,154*	0,482	0,148**	0,878**
	(0,083)	(0,205)	(0,109)	(0,603)	(0,042)	(0,133)	(0,065)	(0,393)
Interação Form. Cobrança x Desigualdade	-0,074*	-0,242*			-0,033*	-0,126*		
	(0,022)	(0,055)			(0,012)	(0,037)		
Interação Form. Despejo x Desigualdade			-0,073*	-0,411*			-0,029***	-0,224**
			(0,028)	(0,156)			(0,017)	(0,103)
<i>Resumo das Estatísticas</i>								
número de observações	88	88	88	88	74	74	74	74
R ² Ajustado	0,32	(²)	0,21	(²)	0,35	(²)	0,23	(²)

* - Significativo a 1%.

** - Significativo a 5%.

*** - Significativo a 10%.

Erro padrão robusto (teste de White para heterocedasticidade) entre parênteses.

1 – Método de mínimos quadrados em dois estágios, as variáveis instrumentais são as *dummies* de origem legal (origem francesa, alemã, escandinava e socialista).

2 – A medida de R² não é adequada para a análise da regressão por mínimos quadrados de dois estágios.

3 – Não significante.

Tabela 10. Explicando graus de corrupção, avaliados conforme os índices do International Country Risk Guide (de corrupção e média de indicadores de qualidade institucional), através do grau de formalismo, da desigualdade social e da interação das duas variáveis.

Variáveis Independentes	Índice de corrupção do ICRG				Média de índices do ICRG			
	9	10 ¹	11	12 ¹	13	14 ¹	15	16 ¹
Constante	-4,884** (2,089)	-18,809* (4,207)	-4,797 (3,026)	-35,192* (11,778)	-6,102* (1,737)	-14,248* (3,315)	-6,228** (2,415)	-26,078* (9,492)
Formalismo Cobrança	1,792* (0,558)	5,594* (1,120)			1,817* (0,474)	4,049* (0,890)		
Formalismo Despejo			1,665** (0,772)	9,681* (3,117)			1,758* (0,617)	7,019* (2,500)
Formalismo Cobrança ao Quadrado								
Formalismo Despejo ao Quadrado								
Desigualdade Social (GINI)	0,170* (0,044)	0,509* (0,102)	0,181* (0,066)	0,903* (0,276)	0,176* (0,037)	0,371* (0,079)	0,188* (0,055)	0,651* (0,222)
Interação Form. Cobrança x Desigualdade	-0,035* (0,012)	-0,125* (0,026)			-0,034* (0,010)	-0,086* (0,021)	-0,035** (0,014)	
Interação Form. Despejo x Desigualdade			-0,035** (0,017)	-0,222* (0,072)				-0,035** (0,014)
<i>Resumo das Estatísticas</i>								
número de observações	87	87	87	87	87	87	87	87
R ² Ajustado	0,26	(²)	0,20	(²)	0,38	(²)	0,37	(²)

* - Significativo a 1%.

** - Significativo a 5%.

*** - Significativo a 10%.

Erro padrão robusto (teste de White para heterocedasticidade) entre parênteses.

1 – Método de mínimos quadrados em dois estágios, as variáveis instrumentais são as *dummies* de origem legal (origem francesa, alemã, escandinava e socialista).

2 – A medida de R² não é adequada para a análise da regressão por mínimos quadrados de dois estágios.

3 – Não significante.

Os efeitos do formalismo variam de um mínimo de 1,57²³ pontos para um aumento de um desvio padrão (0,94) no caso do formalismo em ações de despejo como explicativas do índice de corrupção do ICRG até um máximo de 17,37²⁴ pontos do índice da Transparência Internacional, quando controlados os efeitos da determinação conjunta.

A grande diferença entre as equações resultantes do método de mínimos quadrados ordinários (equações 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13 e 15) e os correspondentes testes utilizando as variáveis instrumentais de origem legal (equações 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14 e 16) apontam que existe o fenômeno da determinação conjunta (ou endogeneidade). Retirados os efeitos da determinação conjunta observa-se que os efeitos se ampliam de um mínimo de duas vezes (comparação das equações 13 e 14) até um máximo de quase 6 vezes (equações 7 e 8).

Apesar da confirmação dos resultados esperados pela teoria tradicional, observa-se amplo suporte para nossa teoria de um efeito negativo, portanto redutor dos índices de corrupção, resultante da interação entre formalismo e desigualdade social. Vale dizer, os resultados confirmam que em ambientes de grande desigualdade social o formalismo ajuda a reduzir os índices de corrupção. O coeficiente é consistentemente negativo e significativo em todas as 17 equações, variando de um mínimo de 0,028 no caso da equação 7 até um máximo de 0,411 no caso da equação número 4, que testa a determinação conjunta. Vale ressaltar que as diferenças apuradas entre as regressões utilizando o método dos mínimos quadrados ordinários e as utilizando variáveis instrumentais, através do método de mínimos quadrados em dois estágios, confirma a existência da endogeneidade e aponta para coeficientes muito maiores (de três a oito vezes maiores) e mais significativos do ponto de vista estatístico.

A falta de significância das expressões quadráticas também tem o seu significado. O resultado parece apontar a possibilidade de que ao invés de existir um máximo (ou um mínimo) para o nível de formalismo desejado, determinados tipos de formalismo contribuiriam para a redução da corrupção, enquanto outros o elevariam.

²³ Produto do coeficiente da equação 12 (1,665) pelo desvio padrão do índice de formalismo nas ações de despejo (0,94).

²⁴ Produto do coeficiente da equação 4 (18,476) pelo desvio padrão do índice (os mesmos 0,94).

8 ANEXO II – ÍNDICES DE CORRUPÇÃO, DESIGUALDADE E FORMALISMO

<i>País</i>	<i>Índices de Corrupção</i>			<i>Índices de Formalismo</i>			<i>Gini</i>
	<i>T.I.</i>	<i>ICRG Corrupção</i>	<i>ICRG Média</i>	<i>GCR/ WDR</i>	<i>Cobrança de Cheque</i>	<i>Despejo</i>	
<i>Origem Legal Inglesa</i>							
África do Sul	5,4	4,0	3,50	3,4	1,68	3,68	59,3
Anguilla					1,96	4,28	
Austrália	1,2	1,5	2,50	2,0	1,80	1,99	35,2
Bahrain	4,2	4,0	2,67		4,40	3,92	
Bangladesh	8,5	5,0	4,33		3,24	3,36	31,8
Barbados	2,7				2,37	2,33	
Belize	6,2				1,42	2,08	
Bermuda					1,78	1,32	
Botswana	4,0	3,0	2,83		4,08	4,07	63,0
Canadá	1,5	2,0	2,67	1,7	2,09	2,32	33,1
Cayman					2,75	3,60	
Chipre	4,6	2,0	3,00		3,68	3,50	
Emirados Árabes Unidos	3,9	4,0	3,50		3,81	1,44	
Estados Unidos	2,5	1,0	2,67	1,9	2,62	2,97	40,8
Gana	6,4	3,5	3,50	4,3	2,65	2,69	30,0
Gibraltar					2,39	2,51	
Granada					2,80	2,86	
Hong Kong	2,0	2,0	2,67	1,8	0,73	3,13	43,4
Ilhar Turcas e Caicos					1,86	2,81	
Ilhas Virgens					2,52	2,88	
Índia	7,2	3,5	3,33	5,1	3,34	3,51	32,5
Irlanda	2,5	3,5	3,17	1,9	2,63	3,20	35,9
Israel	3,6	3,0	3,33	2,7	3,30	3,90	35,5
Jamaica	6,7	4,5	4,17	3,1	2,34	2,38	37,9
Malásia	5,0	3,5	3,33	4,0	2,34	3,21	49,2
Malawi	7,2	4,0	3,33	3,1	2,95	3,14	50,3
Namíbia	5,9	4,5	2,83		3,82	3,86	70,7
Nigéria	8,4	5,0	3,67	3,8	3,19	3,08	50,6
Nova Zelândia	0,4	0,5	2,17	1,8	1,58	1,25	36,2
Paquistão	7,9	4,5	3,50		3,76	3,74	33,0
Quênia	7,9	4,5	3,83	4,3	3,09	2,85	44,5
Reino Unido	1,4	5,0	3,83	1,5	2,58	2,22	36,0
São Vicente					3,63	3,85	
Singapura	0,7	1,5	2,83	1,6	2,50	3,11	42,5
Siri Lanka	6,5	3,0	3,00		3,78	3,89	34,4
Suazilândia					3,70	3,74	60,9
Tailândia	6,4	4,5	3,67	5,5	3,14	4,25	43,2
Tanzânia	7,2	4,0	2,17	5,0	3,82	2,90	38,2
Tinidade e Tobago	5,8	4,0	4,17		1,80	2,15	40,3
Uganda	7,4	4,0	3,00	4,4	2,61	2,51	43,0
Zâmbia	7,4	3,5	2,33	3,3	2,13	3,07	52,6
Zimbabwe	7,7	6,0	4,00	3,9	3,11	3,11	56,8
<i>Origem Legal Francesa</i>							
Antilhas Holandesas					2,85	3,63	
Argentina	7,5	3,5	3,67	4,5	5,40	5,49	52,2

Bélgica	2,5	2,0	3,00	2,5	2,73	3,17	25,0
Bolívia	7,8	4,0	3,33	4,2	5,75	5,11	44,7
Brasil	6,1	4,0	3,50	4,2	3,06	3,83	59,1
Chile	2,6	3,5	3,00	2,3	4,57	4,79	57,1
Colômbia	6,2	3,0	3,67	5,1	4,11	3,94	57,6
Costa do Marfim	8,0	4,0	2,50	4,9	3,65	3,64	45,2
Costa Rica	5,1	3,5	2,83	4,3	5,48	5,05	46,5
Egito	6,8	4,5	3,17	2,0	3,79	3,60	34,4
El Salvador	5,8	3,5	3,17	4,5	4,60	4,25	53,2
Equador	7,6	3,0	3,00	4,6	4,92	4,64	43,7
Espanha	2,9	2,0	2,50	2,8	5,25	4,81	32,5
Filipinas	7,4	4,0	4,17	5,5	5,00	5,00	46,1
França	2,9	3,0	2,83	2,6	3,23	3,60	32,7
Grécia	5,7	3,5	3,67	5,0	3,99	4,31	35,4
Guatemala	7,8	4,5	4,00	5,4	5,68	5,78	48,3
Holanda	1,3	1,0	2,33	1,8	3,07	3,00	32,6
Honduras	7,7	3,5	3,67	5,4	4,90	4,68	55,0
Indonésia	8,0	5,0	3,67	5,5	3,90	3,88	34,3
Itália	5,2	3,5	3,08	4,1	4,04	4,24	36,0
Jordânia	4,7	3,0	2,67	4,5	3,52	3,38	36,4
Kuwait	5,4	4,0	2,67		3,88	4,60	
Líbano	7,3	5,0	3,33		4,85	5,57	
Luxemburgo	1,6	1,0	2,33		3,56	3,66	30,8
Malta	3,2	3,0	2,83		2,44	3,42	
Marrocos	6,8	3,0	2,33	4,6	4,71	4,79	39,5
México	6,4	4,0	3,83	4,4	4,71	4,82	54,6
Moçambique	7,2	4,5	3,00	4,4	4,49	5,15	39,6
Mônaco					2,74	2,93	
Panamá	6,3	4,0	3,33		5,84	5,92	56,4
Paraguai	8,1	5,0	3,50	4,5	5,91	5,09	56,8
Peru	6,5	3,5	3,17	3,4	5,60	5,42	49,8
Portugal	3,7	2,5	2,67	2,7	3,93	4,54	38,5
República Dominicana	7,1	4,0	3,17		4,08	4,36	47,4
Senegal	7,0	3,5	2,67	4,4	4,72	3,89	41,3
Tunísia	5,0	4,0	2,67		4,05	3,89	39,8
Turquia	6,8	3,5	2,67	4,2	2,53	3,49	40,0
Uruguai	3,8	3,0	3,17		4,05	3,99	44,6
Venezuela	7,7	4,5	3,00	5,2	6,01	5,81	49,1

Origem Legal Socialista

Bulgária	5,9	4,0	3,00	5,5	4,57	4,51	31,9
Casaquistão	7,8	4,5	3,17	5,1	4,76	4,00	31,3
China	6,6	4,0	2,83	4,1	3,41	3,40	44,7
Croácia	6,5	3,0	2,83		3,62	3,43	29,0
Eslovênia	4,0	3,0	3,00		4,26	4,26	28,4
Estônia	4,0	3,0	2,92	2,6	4,36	4,74	37,2
Geórgia	8,0			5,0	3,09	3,51	36,9
Hungria	5,2	3,0	3,17	3,9	3,42	3,46	24,4
Letônia	6,0	4,0	2,92	4,6	3,93	3,86	32,4
Lituânia	5,4	3,5	3,08	3,9	4,47	4,21	31,9
Polônia	6,5	4,0	3,50	4,6	4,15	4,08	31,6
República Tcheca	5,8	3,5	3,00	3,3	4,06	3,54	25,4
Romênia	7,1	3,5	2,33		4,42	4,47	30,3
Rússia	7,2	4,0	2,50	5,3	3,39	3,32	45,6
Ucrânia	7,8	4,0	2,50	4,3	3,66	3,60	29,0
Vietnam	7,4	4,5	3,17	5,3	3,25	2,86	36,1

Macedônia	7,3				28,2
Madagáscar	6,9	2,0	2,33		47,5
Mali	6,8	4,0	2,33	4,4	
Moldova	7,7	4,5	2,33	5,0	36,2
Mongólia	7,0	4,0	3,33		44,0
Myanmar	8,3	5,0	3,17		
Nepal	7,2				36,7
Nicarágua	7,3	3,5	2,33	5,5	55,1
Niger	7,8	5,0	3,50		50,5
Omã	3,9	3,5	2,50		
Palestina	7,5				
Papua Nova-Guiné	7,4	5,0	4,00		50,9
Quatar	4,8	4,0	2,67		
Quirguistão	7,8			4,9	29,0
República Democrática do Congo (ex-Zaire)	8,0	5,0	3,33		
Serra Leoa	7,7	3,5	2,00		62,9
Sérvia e Montenegro	7,3	4,0	3,17		
Síria	6,6	4,0	2,17		
Somália		5,0	1,83		
Sudão	7,8	5,0	3,33		
Suriname	5,7	4,0	3,33		
Tadjiquistão	8,0				34,7
Togo		4,5	2,50	4,2	
Turcomenistão	8,0				40,8
Uzbequistão	7,7			5,2	26,8



MENÇÃO HONROSA - DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTORA: **Christiane Nogueira Travesedo Cardoso**
Tabatinga - AM

Brasileira: Uma Sociedade Sob o Estigma da Corrupção

I Concurso de Monografias e Redações

Controladoria Geral da União

2005

RESUMO

Procurando fazer uma abordagem mais reflexiva acerca da problemática da corrupção no Brasil e de uma posterior forma de combatê-la, o presente trabalho traz, num primeiro momento, as mais variadas definições referentes ao termo *corrupção*, utilizando-se, para isso, de conceitualizações provenientes da etimologia, da filosofia, da política e da história, e, num segundo tempo, uma discussão epistemológica sobre as possíveis causas (ou origens) desse malogro do homem e da sociedade.

Através de um diálogo interdisciplinar entre sociologia, psicologia, filosofia e história, procurou-se trazer para uma mesma mesa de discussão teóricos de diferentes momentos da história – Sócrates, Platão, Aristóteles, Maquiavel, Kant, Rousseau e Freud –, seus postulados, concordâncias e antagonismos.

Por fim, foi utilizado, ainda, um outro recurso que consiste em por em evidência determinados conceitos – ação humana, ação social, responsabilidade, verdade, mentira, resultados, vícios etc. – pertinentes ao tema e à discussão com a finalidade de chamar o leitor para uma melhor reflexão acerca da complexidade das relações sociais em seu contexto produtivo, bem como de fazer despertar nele a consciência histórica transformadora e o pensamento crítico.

SUMÁRIO

Introdução	1
Conceitos e Definições	3
Causalidades	14
Conclusão	28
Bibliografia	33

1. INTRODUÇÃO

Há tempos a problemática da corrupção na sociedade vem sendo debatida. De origem incerta, essa transgressão dos princípios preestabelecidos pela relação Estado-sociedade tem aparecido como tema de discussão desde a Antiguidade Clássica até os dias atuais. E, até agora, ninguém vislumbrou uma forma efetiva de se combatê-la.

No Brasil, desde os tempos da Colônia, com a ajuda do Santo Ofício, medidas de combates foram tentadas, porém a inclinação para paixões e desejos escusos ainda continuava a ser um imperativo na ação daqueles homens de grossa aventura. O quadro em nada se alterou após a Independência, durante o Império, com o advento da República e no decurso do período de exceção. Pelo contrário. Os casos de corrupção não só aumentaram, como também novas formas de ação e novos personagens foram surgindo. Com a restauração da democracia, novas promessas de se acabar com a corrupção no Brasil foram proferidas no calor das emoções daquele momento histórico. Falácias! Nada mais que falácias. A corrupção continuou a se disseminar pelo país e nos últimos anos nos deparamos com sua face mais mesquinha, mais descompromissada com a coletividade e com a coisa pública.

Procurando fazer uma reflexão acerca dessa dinâmica da ação corrupta no seio da sociedade brasileira, bem como de apresentar outras propostas de combate, o presente trabalho traz, num primeiro momento, as mais variadas definições referentes ao termo corrupção, utilizando-se, para isso, de conceitualizações provenientes da etimologia, da filosofia, da política e da história, e, num segundo tempo, uma discussão epistemológica sobre as possíveis causas (ou origens) desse malogro do homem e da sociedade.

Assim sendo, a metodologia aqui adotada encontra-se pautada numa dialética interdisciplinar entre sociologia, psicologia, filosofia e história, e que trouxe para uma mesma mesa de discussão teóricos de diferentes momentos da história – Sócrates, Platão, Aristóteles, Maquiavel, Kant, Rousseau e Freud –, seus postulados, concordâncias e antagonismos; numa apreciação, em separado, de determinados conceitos – ação humana, ação social, racionalização, verdade, mentira, responsabilidade, resultados, vícios etc. – pertinentes ao tema (corrupção) e à discussão com a finalidade de chamar o leitor para uma melhor reflexão

acerca da complexidade das relações sociais em seu contexto produtivo, bem como de fazer despertar nele a consciência histórica transformadora e o pensamento crítico.

2. CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Corrupção, corrupto e corruptor. Do ponto de vista etimológico, o que essas três palavras teriam de comum e de diferentes entre si? E da parte da filosofia e da política? Será que as definições atribuídas a elas convergem para um mesmo significado ou para significados distintos? Por fim, o que nos diz a história acerca de tais conceitos, principalmente no que se refere à sociedade brasileira?

Estas indagações aparecem aqui como o prenúncio de um tema deveras complexo e amplo; e também, por que não dizer, paradoxal: o combate à corrupção no Brasil.

Partindo da etimologia, a palavra corrupção provém do latim – *corruptione* – e significa ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. Ou devassidão, depravação, perversão. Ou ainda, suborno, peita. Corrupto figura como um adjetivo – que em latim se escreve *corruptu* – atribuído àquele que sofreu corrupção; ou àquilo que está podre, estragado, infectado. Cabe, ainda, como sinônimo de devasso; de depravado, de corruptível (em se tratando daquele que é capaz de se deixar subornar; venal, corrupto) e de errado, viciado (em se tratando de linguagem). E corruptor (do latim *corruptore*), dentro dessa análise, também é identificado como adjetivo pertinente àquele que corrompe, que altera textos, que suborna, que peita.¹

No que tange à filosofia, o termo corrupção – a análise isolada de corruptor e corrupto já não se faz aqui mais relevante uma vez que já se identificou que o primeiro é o agente e o segundo o paciente da ação de corromper –, como bem coloca Aristóteles, significa “a mudança que vai de algo ao não-ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta.”² Ou seja, Aristóteles vê a corrupção como uma modificação na ordem natural das coisas, como uma espécie de desvio de conteúdo.

Em *A Política*, onde Aristóteles faz um *Exame das Duas Repúblicas de Platão*, é colocado por Sócrates que “é da ordem da natureza que nada seja eterno e tudo mude após certo período de tempo.”³ De fato, o próprio Sócrates, em seu diálogo com Glauco acerca da origem da sedição, afirma que “difícil é, com certeza, que se altere a constituição de uma

república como a vossa. Mas, como tudo que nasce está sujeito à corrupção, esse sistema de governo [a aristocracia], por excelente que seja, não durará para sempre.”⁴

Sócrates, que se faz pronunciar através de Platão, falava da transição da aristocracia para a timocracia. Esta, por sua vez, foi uma forma utilizada por Platão para designar a transição entre a constituição (a aristocracia) e as outras três formas mais tradicionais e corruptíveis: a oligarquia, a democracia e a tirania – na realidade histórica de seu tempo, a timocracia estava representada, em especial, pelo governo de Esparta, aquele que Platão admirava e o tomara como modelo para descrever a sua república ideal.

Definida como um governo ambicioso, a timocracia herdara, segundo Sócrates, um pouco da aristocracia e, também, da oligarquia:

“seus habitantes serão ávidos de riquezas, como nos Estados oligárquicos, grosseiros adoradores do ouro e prata, que esconderão em lugares sombrios, ocultos em cofres e tesouros privados”⁵; e “o que terá de próprio será o temor de elevar os sábios às primeiras dignidades.”⁶

(Os homens da sociedade timocrata serão todos marcados pelos vícios).

Em sua crítica, Aristóteles concorda que “pode haver homens tão mal nascidos que sejam incapazes de qualquer instrução e de qualquer virtude”⁷, porém, ele era contrário ao fato de que tais transformações

“se davam à avareza e à ambição dos que estão investidos das magistraturas públicas. Antes acontecem [dizia ele] porque os que superam os demais em riqueza não gostam que os pobres tenham uma parte igual no governo.⁸ E conclui que “o que leva à sedições e à revoluções, mesmo entre aqueles que não consumiram suas riquezas, é a exclusão dos cargos públicos, são os outros tipos de injustiças, é a excessiva liberdade ou licença de fazer impunemente tudo o que se quer.”⁹

Tal conclusão é relevante, pois, sob o olhar da Igreja Ocidental, o homem se corrompeu por não saber fazer bom uso da sua liberdade: quando “saído das mãos de Deus como criatura livre, ao usar a liberdade provocou a sua queda e, ao mesmo tempo, a ruína do mundo harmonioso criado por Deus.”¹⁰ Logo, sob esse prisma, a corrupção vem a ser o resultado da liberdade excessiva e da falta de preparo do homem em lidar com ela. Todavia,

não podemos nos esquecer que Aristóteles fora um árduo defensor da propriedade dos bens e um grande desafeto de Platão: enquanto seu mestre se inclinava às construções sociais imaginárias, utópicas, Aristóteles procurava tratar das coisas reais, dos sistemas políticos existentes na sua época, procurando por classificá-los, por definí-los através de suas características mais proeminentes, por separá-los em puros ou pervertidos; enquanto Platão inspirava revolucinários e doutrinários da sociedade perfeita, Aristóteles era o mentor dos grandes juristas e dos pensadores políticos mais inclinados à ciência e ao realismo.

Numa linguagem mais moderna, corrupção seria um desvio de conduta (de comportamento) praticado por um indivíduo que, agindo de maneira a auferir qualquer espécie de lucro (vantagem), não hesitaria em lançar mão de expedientes escusos para atingir seus objetivos, ainda que estes fossem de encontro a tudo que a sociedade conhece por *certo* e *justo*. Nestes termos, cabe aqui uma digressão acerca do que seja considerado *certo* e *justo* para a sociedade.

Bem se sabe que em toda sociedade padrões de conduta (regras) são estabelecidos como forma de se evitar sedições e revoluções. Tais padrões, após serem transcritos, passam a ser conhecidos por normas jurídicas. Estas, por sua vez, devem corresponder às necessidades e anseios da maioria de forma que todos se sujeitem a elas e, através dessa sujeição, possam, enfim, serem validadas formalmente e legitimadas. Feito isto, tudo o que rezar tais normas passa a ser considerado como *certo* e *justo* pela sociedade, inclusive suas sanções; ficando estabelecido, assim, um conjunto de obrigações recíprocas (direitos e deveres) entre Estado e sociedade.¹¹

A corrupção se insere nesse contexto, “como a deturpação de um objeto, através de um comportamento que desrespeita àquela norma, motivado pelo desejo de se obter vantagem indevidas”.¹²

Isto posto, o Código Penal Brasileiro, bem como a legislação pertinente, elencam uma série de delitos que se caracterizam como corrupção: a *corrupção sexual*; a *corrupção de menores*; a *corrupção na administração pública*; etc. Neste último caso em particular, o Código Penal (1940), em seu Título XI, define quais sejam os *Crimes Contra a Administração Pública*: peculato (Art. 312); extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (Art. 314); emprego irregular de verbas ou rendas públicas (Art. 315); concussão

(Art. 319); corrupção passiva (Art.317); facilitação de contrabando ou descaminho (Art. 318); prevaricação (Art. 319); condescendência criminosa (Art. 320); advocacia administrativa (Art. 321); exploração de prestígio (Art. 332); corrupção ativa (Art. 333); etc. Isso sem se falar da Lei nº 4.717, de 26 de junho de 1965, que regula a ação popular, e do Decreto-Lei nº 201, de 27 de dezembro de 1967, que trata da responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Ou da Lei nº 7.347, de 2 de julho de 1985, que trata da ação civil pública, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que aborda sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que discorre sobre os crimes contra a ordem tributária e econômica. Ou ainda, das Leis nº 8.429 (02/06/1992) e 9.613 (03/03/1998), que tratam dos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos e dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, respectivamente.

Sob a órbita da política, não podemos falar de corrupção e, principalmente, atribuir-lhe uma definição, sem antes analisarmos a questão da verdade e da mentira dentro daquilo que denominamos ética e política.

Em que se fundamenta a verdade e o que justifica a mentira? O que leva uma determinada pessoa a praticar uma boa ou má ação dentro do contexto ético-político? Os argumentos de natureza ética estão fundamentados ora em *princípios* preestabelecidos, ora em *resultados*. Naquele nos deparamos com a *ética de deveres*, que corresponde à *ética da convicção*, segundo Max Weber. Já neste prevalece a *ética de fins* a serem alcançados e que vem legitimar a *ética de responsabilidade*, que para Weber seria a *ética da política*.¹³ Dessa forma, para a política, a plena afirmação de uma ética de princípios (onde reina a verdade) equivaleria à sua total subjugação à moral; ao passo que, em contrário, prevalecesse a ética da responsabilidade (onde a mentira é vista como um mal necessário, circunstancial), isso importaria na autonomia da política face à moral, ou até mesmo na redução desta em relação à política.¹⁴

O conceito de verdade no *topos* da ética da política é relativo – para toda regra há sempre uma exceção; já no *topos* da ética da convicção ele é absoluto. A ética da responsabilidade conduz o político à ação, pois é esta mesma ação, no contexto da *res pública* (da coisa pública), que a fundamenta. Mas essa ação não se dá de maneira desorientada, antes, porém, ela se pauta no Direito. Assim, o que determinará se essa ação é boa ou má será a

adequação dos meios aos fins perseguidos¹⁵; ou seja, se o resultado da ação fora atingido de acordo com os parâmetros legais.

Devemos ter em mente que, para a política, o que prevalece são os resultados. O problema da ética de responsabilidade assenta-se exatamente na determinação dos resultados; ou melhor, na avaliação dos resultados de ações que vão contra os princípios não dirimíveis pelo tempo e pelos historiadores, como, por exemplo, a dicotomia entre a verdade (absoluta) e a mentira (lícita) na defesa da verdade factual. Isso termina pondo em xeque a coincidência entre o real e o racional afirmada por Hegel: para Hegel

“a política é superior à moral, pois a moral é subjetiva e se realiza objetivamente na eticidade do Estado, surge como irreal, uma vez que o ‘ser’ da lógica dos fatos nada parece ter haver com o ‘dever ser’ da razão ética. Daí a percepção da descontinuidade que gera, no presente, perplexidades em relação ao passado, e dúvidas em relação ao futuro. Entre estas perplexidades e dúvidas estão as que dizem respeito aos temas recorrentes da relação entre a moral e a política, e que são as de coerção provocada pelo emprego da mentira ou da violência.”¹⁶

Para concluirmos, abordaremos alguns dos argumentos que procuram justificara prática da mentira dentro da esfera da política: em primeiro, a teoria platônica da mentira; em segundo, o posicionamento maquiavélico; e por último, a colocação de Hannah Arendt sobre a verdade factual.

Na teoria platônica, a mentira aparece na vida da *polis* como um remédio para o bem-estar comunal; remédio este, que deverá ser administrado pelos governantes. Dessa forma, aos governantes é atribuído o direito da mentira (circunstancial e inalienável); e aos governados o dever da veracidade (incondicional). Este *topos* esteve presente nas metáforas da arte política que permearam o mundo desde a Antiguidade Clássica até a Revolução Francesa – e ainda hoje ainda os vemos em uso.

Para Maquiavel, a veracidade foge à égide da virtude política, sendo relevante a coragem e a habilidade do príncipe; ou seja, “a força do leão e a astúcia da raposa.”¹⁷ Ele não enxergava o poder como algo restrito somente ao uso da força, mas também à sabedoria de empregá-la, à sua utilização virtuosa: “o poder se funda na força mas é necessário ‘virtù’ para se manter no poder.”¹⁸ Ao príncipe virtuoso, então, cabe o dever de saber agir conforme as circunstâncias e aparentar ter as qualidades que seus governados estimam – dessa forma,

vícios podem se tornar virtudes. Assim, vício e força são as exigências para o agir virtuoso, pois eles provém tanto da ação racional do homem quanto da ação instintiva do animal. Em outros termos, é uma agir concomitante entre a força do leão (que aterroriza os lobos) e a astúcia da raposa (que procura conhecer os lobos) e cujo fator precípua é o bem comum e a manutenção do Estado que, além da política, era uma das maiores preocupações de Maquiavel.

Quanto a Hannah Arendt, ela afirma que mentira não é um expediente acidental mas uma tentação que não conflita com a razão, pois as coisas poderiam ser conforme o mentiroso as conta. Para ela, a verdade factual é a verdade política, e seu antagônico seria a mentira. Defende, ainda, que a ação requer imaginação; e que esta, por sua vez, estimula o senso crítico e faz com que os fatos se tornem passíveis de transformações. Assim, para Arendt, o político não mente e sim omite determinados assuntos como forma de proteger a verdade factual.

Análise feita, resta-nos, por fim, abordar o conceito de corrupção dentro do contexto histórico brasileiro.

No que diz respeito a história, numa breve retrospectiva,

“ressalta-se [nos tempos da Colônia] que muitas vezes o Rei procurou se utilizar dos Tribunais de Inquisição, que alcançara o seu apogeu àquela época, para punir os acusados de traição a Corte; entretanto sabemos que o Santo Ofício não fora conhecido pelos seus métodos ilibados, razão pela qual eram freqüentes as falsas acusações com o objetivo vil de confiscar os bens do acusado e de sua família que nada podia fazer senão deixar-se expropriar pela Igreja e pelo Estado.”¹⁹

Com o advento da Independência, era chegada a vez em que nobres e ministros usariam desse tipo de perfídia (a corrupção) para atingirem seus anseios e saciarem sua sede de poder.

Veio a República e com ela o *coronelismo*, esse germe do Império que, aqui, tomava vulto e estreitava, paulatinamente, o círculo vicioso do chamado tráfico de influências.²⁰ Foi durante esse período, que o funcionalismo público (moeda de troca para os políticos) cresceu, corroborando de maneira decisiva para o aumento da corrupção uma vez que o processo

seletivo para a escolha dos funcionários se dava, via de regra, por meio do patronato e do clientelismo. E via-se, ainda, o uso costumeiro, por parte do governo, de matérias jornalísticas encomendadas que tratavam da manutenção de sua boa imagem.²¹

Após a Segunda Guerra, com o fantasma do comunismo assombrando grande parte da sociedade brasileira – em especial àquelas do Sul e do Sudeste –, grupos de direita, associados a militares cujo governo João Goulart lhes havia causado um enorme infortúnio, articulam e executam o Golpe (Civil) Militar de 1964, tendo por co-adjuvante os Estados Unidos – através de seus agentes –, como narrou Darcy Ribeiro (chefe de gabinete do governo Goulart): “a sedição é articulada tecnicamente em Washington, com o vasto assessoramento científico, como a primeira operação complexa de desestabilização de governos sul-americanos.”²²

Há quem diga que tal sedição fora

“contra o PTB, sua prática política e suas lideranças. O partido surgiu aos olhos dos militares como um inimigo a ser combatido. A ruptura constitucional foi uma reação aos compromissos dos trabalhistas com as esquerdas no clima da Guerra Fria, as alianças que tentaram com os setores militares, as propostas de fazer dos trabalhadores o sustentáculo privilegiado do poder e a estratégia de atuar pela via da participação direta. Além disso, o PTB era o partido que estava no poder.”²³

E a questão democrática, dentro desse contexto, “não estava na agenda da direita e da esquerda (...) [ambas] ‘subscreviam a noção de governo democrático apenas no que servisse às suas conveniências. [Nenhuma delas] aceitava a incerteza inerente às regras democráticas.’”²⁴

Durante o governo militar, com o crescimento do funcionalismo público devido a criação de empresas estatais e do implemento de novos projetos, tornou-se comum o uso do “bakshish”²⁵ – modo de agir de alguns homens públicos em que se procurava criar dificuldades para se vender facilidades –, o que acabou levando a Administração Pública a um descrédito cada vez maior.

Com a abertura democrática da década de oitenta, a promessa de moralização do país feita por Tancredo Neves não passou de uma falácia. O governo de José Sarney, seu vice-presidente e sucessor, foi marcado pela proliferação das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito).

Do governo de Collor de Melo (o eterno caçador de marajás) em diante, muitos outros escândalos de corrupção vieram a público: desfalque da Previdência; desvio de verbas para o combate à seca (Inocêncio de Oliveira – PFL/PE); desvio de verbas de obras públicas (Romero Jucá – PSDB/RR e atual ministro da Previdência – e Valdemar André Johansson – diretor administrativo e financeiro da ELETRONORTE –, Luís Estevão de Oliveira Neto – PMDB/DF – e o juiz Nicolau dos Santos Neto, Paulo Salim Maluf – PPB/SP – e Celso Pitta – ex-prefeito de São Paulo); escândalo dos precatórios (Wagner Baptista Ramos – ex-coordenador da dívida pública municipal e testa de ferro do banco Vetor –, Paulo Afonso Vieira – ex-governador de Santa Catarina –, Divaldo Suruagy – ex-governadora de Alagoas –, Miguel Arras – ícone da esquerda e ex-governador de Pernambuco); proposta de oficialização do nepotismo com “cotas” para contratação de parentes (Michel Temer – PMDB/SP); proposta de aumento do teto salarial, cabendo a cada um dos três poderes fixar seu próprio piso (Severino Cavalcante – corregedor da Câmara dos Deputados, na época – 1999 –, e seu atual presidente); compra de votos na reeleição de 1997 (Luís Eduardo Magalhães – ex-presidente da Câmara e já falecido –, Pauderney Avelino – deputado amazonense –, Sérgio Motta – ex-ministro das comunicações e, também, já falecido –, Amazonino Mendes – ex-governador e ex-prefeito do Amazonas –, Orleir Carneli – ex-governador do Acre –, Ronivon Santiago e João Maria – deputados do Acre que receberam propina de R\$ 200 mil); etc. Outros tantos casos de corrupção também vieram à tona nesse período, desmascarando a formação de verdadeiras quadrilhas que contavam com elementos infiltrados nos mais variados setores do Estado e que dispunham de um verdadeiro arsenal tecnológico para atingirem o objetivo maior de se lucupletarem às custas do patrimônio público.

Nos dias de hoje, ainda nos deparamos com os “fantasmas” do passado e do presente, com os desvios de verbas, com os enriquecimentos ilícitos, com as evasões de divisas e lavagem de dinheiro e com tantas outras formas de perfídia, de pilhagem e de engodo. Mas até quando iremos continuar assistindo (inertes) a tudo isso? Até quando permaneceremos alheios, como se aliados fôssemos de historicidade e da história?

Uma boa definição de corrupção, sob o ponto de vista da história, seria um mosaico harmonioso de tudo aquilo que já foi colocado anteriormente pela etimologia, pela filosofia e pela política. Assim, entender-se-ia por corrupção aquele expediente escuso utilizado por indivíduos das mais variadas classes sociais, etnias ou castas que, conhecendo e assenhorando-se de normas jurídicas e teorias diversas, procuram auferir lucros (vantagens) e atingir objetivos (resultados) por meio de ações consideradas lícitas, mas que não passam de viciosas, pois encontram-se pautadas numa leitura disvirtuada de tais normas e no uso de artifícios (a mentira, por exemplo) que procuram a todo custo legitimá-las (adequação dos meios aos fins) e que vão de encontro a um dos argumentos defendidos pela ética (o dos princípios preestabelecidos), transformando, dessa forma, a ordem natural das coisas, a relação sociedade-Estado, o conceito de *verdade* e de *mentira* e o significado do que conhecemos por *certo* e *justo* em nome da defesa da verdade factual.

Podemos observar, diante do que foi por hora exposto, o quanto complexo é o tema que trata da corrupção, bem como a constituição de uma frente de combate a tal vício da sociedade brasileira. Nota-se, ainda, que seus agentes estão em todos os lugares e ocupam as mais variadas posições dentro dessa sociedade. Daí a necessidade de recorrermos à filosofia, à política, à ética, à história e, quiçá, à psicologia para melhor obtermos uma compreensão dos mecanismos que levam esses homens a se disvirtuarem – a ponto de transformarem a ordem natural das coisas – e preterirem princípios balizados na tradição e nos costumes por resultados fundamentados por uma ética de responsabilidades. E o que o torna paradoxal é justamente o fato de ser, como veremos mais adiante, a liberdade o grande facilitador para tal malogro social; essa mesma liberdade que é tão estimada pela democracia e que, se de um lado, procura correlacionar o direito à informação à liberdade de opinião e expressão, estimulando a igualitária participação da cidadania na esfera pública, de outro, contrapõe esse mesmo direito, inerente aos governados, ao direito de mentir dos governantes, fomentando, dessa forma, a desconfiança na veracidade dos fatos que, por sua vez, estreme os alicerces do poder e leva as sedições – a confiança na veracidade é o elemento fundamental e fundante da relação entre pessoas, pois é através dela que o poder se instaura, a partir do agir em conjunto.

1. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986, p.
2. ABBAGNAMO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 214.
3. ARISTÓTELES. “Exame das Duas Repúblicas de Platão”, In. *Tratado da Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 267.
4. PLATÃO. “Livro Oitava”, In *A República*. Bauru (São Paulo): edipro, 2000, p. 306.
5. Idem, p. 308.
6. Ibidem, p. 308.
7. ARISTÓTELES. op. cit, p. 267.
8. Idem, p. 268.
9. Ibidem, p. 269.
10. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. op. cit, p. 819.
11. “Para que exista o poder coercivo do Direito em uma dada sociedade é necessário que um número mínimo de pessoas o aceite voluntariamente. Isto não significa que só existirão estes, na verdade no sistema existirão sempre aqueles que obedecerão às normas por uma questão de consciência e aqueles que as obedecerão pelo receio da sanção; e o sistema será tanto mais justo quanto maior for o número dos primeiros. A estabilidade jurídica dependerá em parte de certa correspondência com a moral, apesar de nem sempre esta estar presente”. (TEIXEIRA, Alessandra Moraes. “A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional”. In. *Âmbito Jurídico*, 2001 – Apud. HART, Hebert L.A. In. *O Conceito do Direito*. Oxford: Clarendon Press, 1961, p. 220).
12. TEIXEIRA, Alessandra Moraes. “A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional”. In. *Âmbito Jurídico*, 2001 [Internet] <http://www.ambitojuridico.com.br/aj/di0004.html>, acesso, abr/2005.
13. LAFER, Celso. “A Mentira – um capítulo das relações entre a ética e a política”, In. *Ética Org*. Adauto Novaes. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 229.
14. Idem, p. 230.
15. Ibidem, p. 230.
16. Ibidem, p. 231.
17. MACHIAVELLI, Niccolò Di Bernardo Dei, 1469-1527. *O Príncipe*. Tradução de Roberto Grassi. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985, cap. XVIII.
18. WEFFORT, F. (Org.) “Nicolau Maquiavel: o Cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*”, In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989, p. 23.
19. HABIB, Sérgio. *Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção*. Porto Alegre: Safe, 1994, p.7.
20. Idem, p. 28.
21. “Era a corrupção das consciências, exercida, não à penumbra das alcovas, como os vícios pudendos, nos alcoies, pelos libertinos, mas à luz da publicidade, justamente com aliciação da publicidade e em substituição da publicidade.” (BARBOSA, RUI – Apud. HARBIB, Sérgio. op. cit, p. 30).
22. In. *Aos Trancos e Barrancos*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985. Apud. HABIB, Sérgio. op. cit, p. 42.

- 23.FERREIRA, Jorge. “O Governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964”. In. FERREIRA e DELGADO. *O Brasil Republicano*. Vol. 3 – “O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 Apud. D’ARAÚJO, Maria Celina. *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 140.
- 24.In. FERREIRA, Jorge. op. cit, 400 (Apud. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993, p.202).
- 25.LOBO, Haddock. *História Econômica Geral do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1967, p. 371 (Apud. HABIB, Sérgio. op. cit, p. 44.

3.CAUSALIDADES

No tópico anterior, colocamos que a ética da responsabilidade conduz o político à ação, que para a política o que prevalece são os resultados e que o problema da ética de responsabilidade assentava-se na avaliação dos resultados de ações que vão contra os princípios não dirimíveis pelo tempo e pelos historiadores. Pois bem, ao fazermos uma pequena observação acerca dessas questões, podemos destacar a existência de duas relações distintas: a relação responsabilidade-ação; e a relação ação-resultado. Na primeira, distinguem-se duas interpretações: a do compromisso do político para com a sociedade que o elegeu e que nele deposita sua confiança e esperança; a do seu posicionamento diante de situações em que ocorram quebra de decoro. Já na segunda relação, nos deparamos com as conseqüências oriundas de uma boa ou má ação praticada por esse homem público, ou seja, se este homem, durante seu mandato, agir com honradez e em favor da coletividade – e é o que se espera dele –, cativará nesta apreço e confiança – e a confiança na veracidade, como já foi colocado, é o elemento fundamental e fundante da relação entre pessoas; agora, se ele agir em benefício próprio, em função do cargo que ocupa, e utilizar de subterfúgios, bem como da legislação existente (Constituição, Leis Específicas, Estatutos etc.) para encobrir seus feitos e esquivar-se da responsabilidade, este homem despertará em seus concidadãos desprezo, desconfiança, repúdio, quebrando-se o elo unificador Estado-povo.

Evidenciam-se nesses dois casos, aquilo que Max Weber tipificou como sendo uma *ação racional com relação a fins* e uma *ação racional com relação a valores*. A primeira, segundo ele, é “determinada por expectativas no comportamento tanto de objetos do mundo exterior como de outros homens, e utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios e racionalmente avaliados e perseguidos.” A segunda, por sua vez, é “determinada pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou de qualquer outra forma como seja interpretado – próprio e absoluto de determinada conduta, sem relação alguma com o resultado, ou seja, puramente em consideração desse valor.”¹

É importante destacarmos que dentro da metodologia weberiana está a *compreensão*, que foi classificada em dois tipos: a *compreensão atual*, que se dá através do curso observável da ação; e a *compreensão explicativa*, que não se detém no sentido aparente da ação e sim nos seus motivos subjacentes. Weber criou, ainda, uma escala para medir o grau de compreensão de uma ação. Essa medida de valor é feita com base nas evidências:

“damos uma ação por compreendida quando seu sentido nos parece evidente (...) e o grau máximo de evidência é obtido na compreensão intelectual de uma atividade racional.”² É essa evidência, essa *compreensão intelectual* que faz com que vejamos, em determinadas ações, uma congruência racional entre os *fins* visados pelo indivíduo e os *meios* que ele empregou para alcançá-los. No entanto, “a orientação racional com relação fins pode estar em diferentes relações com a racional em relação a valores. O indivíduo pode ser orientado pela crença racional num valor ao escolher um entre vários fins possíveis, sem se importar com as conseqüências previsíveis da escolha, mas daí em diante selecionar os meios utilizados no curso da ação exclusivamente segundo sua eficiência racional.”³

E cabe observarmos que tal percepção – proveniente da compreensão intelectual, da leitura das evidências – não ocorre na compreensão atual e nem tampouco na compreensão explicativa, pois a sociedade weberiana é um palco onde se realiza uma luta incessante entre indivíduos orientados por valores distintos e equivalentes cuja coesão ocorre em situações sempre cambiantes de interesses e dominação.

Isto posto, cabe aqui algumas indagações: não é justamente isso que assistimos quase todos os dias nos noticiários acerca dos casos de corrupção no Brasil? Não observamos (alheios e inertes) a essa luta incessante travada por indivíduos orientados por valores distintos e equivalentes? Não foi isso que aconteceu com o caso, por exemplo, da compra de votos na reeleição de 1997? Todos não uniram forças em favor de um interesse aparentemente comum mas que subjazia interesses outros, porém em proporções equivalentes, sob o ponto de vista de cada participante, até que, em um dado momento, um dos partícipes tenha se sentido menos favorecido, a ponto de desfazer a aliança, fazendo com que o esquema de corrupção viesse à público e que os integrantes do jogo se dividissem em lobos e cordeiros? Tal exemplo não se encaixa perfeitamente com a coesão que ocorre em situações sempre cambiantes de interesses e dominação? Fica, aqui, essa reflexão.

Mas nem todos conseguem ler nas entrelinhas das notícias publicadas pelos jornais e revistas, nem tampouco captar a mensagem oculta nos noticiários televisivos. É preciso que aprendamos a determinara, dentre as questões levantadas a respeito da realidade, quais delas sejam realmente relevante. E essa separação do joio do trigo ocorrerá mediante à aquisição do conhecimento, do domínio dos conceitos, da *compreensão intelectual*. No entanto, tais pressupostos não nascem conosco e sim vão sendo construídos a cada dia.

Vamos nos ater mais concisamente, agora, à questão da “ação”. Todo agir pode ser considerado social? O que move um indivíduo a agir de maneira disvirtuosa e contrária às normas jurídicas e de conduta impetradas pela relação sociedade-Estado?

Segundo Weber, para que possamos compreender a ação humana temos antes de captar o seu sentido subjetivo, pois é através dele que uma ação se define ou não como social.⁴ E muita das vezes, o próprio contato entre os homens pode não ter necessariamente um caráter social – é o caso, por exemplo, de dois ciclistas que se chocam acidentalmente: os acidentes se caracterizam pela sua total ausência de contido social, ou seja, de uma não-prevenção das ações das pessoas nele envolvidas –, como também pode haver situações em que a conduta humana fica, por assim dizer, na fronteira da ação social – é o caso, por exemplo, da criança que copia os modos dos adultos. Assim, de acordo com Weber, uma ação é considerada social quando o sentido *visado subjetivamente* se refere às ações dos outros. Exemplificando: o que faz com que o senador Arthur Virgílio suba, ocasionalmente, à tribuna de sua Casa para proferir discursos cujo teor, na maioria das vezes, constituí-se em ataques incisivos contra a administração do atual governo (governo Lula)? Será que as ações deste governo são em sua maioria, levianas e alheias aos interesses da coletividade? Ou será que elas vão de encontro aos interesses de uma minoria que há tempos vem se locupletando às custas do erário público? Longe de fazermos, aqui, apologias, o que move esse homem público não é uma ação racional com relação a valores, nem tampouco uma *ação afetiva* ou uma *ação tradicional*,⁵ mas, sim, uma ação racional com relação a fins. E quais seriam esses fins? Poderia ser uma tentativa de descaracterização do PT enquanto partido de esquerda e, por conseguinte, dos demais partidos de esquerda, fazendo com que caíam em descrédito perante à opinião pública; ou uma oportunidade de reforçar os alicerces para o assentamento de uma *nova* (ou até mesmo *velha*) plataforma política cuja finalidade seja tão somente a manutenção da genealogia do poder.⁶ Quem sabe? E para tanto, conta com ação efetiva da imprensa – árdua defensora do direito à informação e grande adoradora de sensacionalismos e de matérias encomendadas –, ação esta que o confirma enquanto oposição – máscara que esconde sua posição reacionária.

O que é curioso dentro desse exemplo, é o fato de o senador deixar transparecer um certo esquecimento de sua verdadeira função dentro do plenário – a votação de matérias relevantes para o interesse público –, mascarando, dessa forma, sua parca preocupação com o

conceito que nos une (ou pelo menos deveria fazê-lo) e pelo qual devemos nos dedicar efetivamente: o conceito de nação. As ações na administração da *res pública* devem atender única e verdadeiramente aos anseios da nação brasileira, e não serem preterida por disputas pessoais (que guardam em si interesses outros) e guerras de vaidades. Temos de pensar coletivamente, mas ainda não aprendemos a fazê-lo; ainda somos um povo desterrado em sua própria terra.

Quando Foucault tece sua análise sobre a recusa do Nietzsche genealogista em pesquisar as origens (*Ursprung*) das coisas, ele coloca-nos que

“procurar uma tal origem é tentar reencontrar ‘o que era imediatamente’, o ‘aquilo mesmo’ de uma imagem exatamente adequada a si; é tomar por acidental todas as peripécias que puderam ter acontecido, todas as astúcias, todos os disfarces; é querer tirar todas as máscaras para desvelar enfim uma identidade primeira.”⁷

Fala ele, ainda, ao afirmar que o genealogista prefere escutar a história em vez de acreditar na metafísica, que “atrás das coisas há ‘algo inteiramente diferente’: não seu segredo essencial e sem data, mas o segredo que elas são sem essência, ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas.”⁸ E conclui que “o que se encontra no começo histórico das coisas não é a identidade ainda preservada da origem – é a discórdia entre as coisas, é o disparate.”⁹

Analisando tais colocações, podemos perceber que o tema da causalidade das ações – aquilo que as originou, que as motivou – não é de suma importância para Foucault pelo simples fato de que as ações não nascem prontas, elas são construídas. E o que as qualificará de boas ou más é exatamente a relação social existente entre seus figurantes.

Como forma de ratificar nossas afirmativas, recorreremos novamente ao pensamento weberiano. Weber também não deu muita importância à questão da causalidade. Para ele, a causalidade só serve para ratificar o sentido subjetivo da ação. Afirma que a relação social deve ser entendida como a *conduta de vários* – “referida reciprocamente conforme seu conteúdo significativo, orientando-se por essa reciprocidade.” Em outros termos: os indivíduos se relacionam através de suas ações quando estas, por seu sentido subjetivo, tem caráter recíproco. Assim sendo, de acordo com Weber,

“a relação social *consiste* só e exclusivamente – ainda que se trate de ‘formações sociais’ como ‘Estado’, ‘igreja’, ‘corporação’, ‘matrimônio’, etc. – na probabilidade de que determinada forma de conduta social, de caráter recíproco pelo seu sentido, tenha existido, exista ou venha a existir. Isso deve ser sempre considerado, para evitar a substancialização desses conceitos.”¹⁰

(Observa-se, dessa forma, que a benevolência e a malevolência estão subentendidas no sentido subjetivo da ação humana e encontram seu porto seguro nas reciprocidades. Ora, ninguém assalta um banco ou altera o painel eletrônico do Congresso sozinho. Atrás dessas ações haverá sempre um grupo de pessoas que interagem – se relacionam – reciprocamente, mesmo que de forma indireta).

E se enveredarmos, agora, essa discussão a respeito da causalidade do bem e do mal no sentido subjetivo da ação para o lado da psicologia? Neste caso, teremos de considerar os conceitos fundamentais da teoria freudiana, ou seja, a idéia de energia psíquica, a noção de pulsão ou de instintos básicos, a noção de fatores inconscientes do comportamento humano e, por fim, a noção da constituição da personalidade.

Partindo então da idéia de energia psíquica, destaca-se que, para Freud, da mesma forma que existe uma energia física quantificável, existe também uma energia psíquica de natureza libidinosa que exerce grande influência sobre o comportamento humano. No entanto, nem o próprio Freud, nem nenhum cientista, até hoje, conseguiu encontrar meios eficientes e objetivos de quantificar essa energia. Contudo, tal conceito não é de todo absurdo uma vez que, sob o ponto de vista da psicanálise, *libido* tem a ver com “energia motriz dos instintos da vida, isto é, de toda conduta ativa e criadora do homem.”¹¹

Quanto a noção de pulsões ou instintos básicos, Freud reconhece a importância de instintos tais como a fome, a sede e o evitar a dor, que ele denominou de instintos do ego e que tem por imperativo a auto-preservação. Entretanto, ele tomou por fundamental outros dois: o *Eros*, que representa o impulso para ávida, para a criatividade e para a própria preservação do organismo como indivíduo e como espécie; e o *Thanatos*, que representa o impulso para a morte, para a destruição. Dessa forma, erótico seria tudo aquilo que contribuísse para a sensação de bem-estar do organismo; tudo aquilo que contribuísse para sua integridade e funcionalidade – e a criatividade, nesse caso, contribui para a integridade

funcional da personalidade. Já Thanatos seria o instinto que explicaria o comportamento agressivo do homem na sociedade.

Essa viagem pelo pensamento freudiano nos faz refletir acerca do sentido da vida. O que o homem busca em sua vida e o que ele tem por certo? Terá por certeza a morte? É o mais provável. Mas e a busca? Será seu objeto a felicidade? Talvez. E se for de fato a felicidade que o homem persegue, que expedientes utilizará para alcançá-la? Todos. Porque o comportamento do homem é fundamentalmente irracional. O homem é essencialmente instintivo e seu comportamento é determinado por fatores que escapam à sua consciência imediata. (Eis aí a noção de fatores inconscientes do comportamento humano defendido por Freud).

Na noção da constituição da personalidade, podemos notar a importância que Freud dava ao terceiro nível de consciência: o inconsciente. Para ele, era aí que se encontravam os fatores que determinam o comportamento do homem e que raramente se tornam conscientes, a não ser por meio da psicanálise.

Os níveis de consciência concebidos por Freud eram a consciência, a pré-consciência e o inconsciente (concepção topográfica da constituição da personalidade). Preocupado em evitar interpretações errôneas acerca dessa concepção, Freud partiu para uma conceitualização estrutural dinâmica da personalidade, e defendeu três fatores que, pra ele, constituíam a personalidade humana: o *Id* – fator orientado pelo princípio do prazer e que, segundo Freud, “contém tudo que é herdado, que se acha presente no nascimento e está assente na constituição do indivíduo”; o *Ego* – fator que representa o princípio da realidade e que tem por tarefa a autopreservação; e o *Superego* – fator que corresponde ao conceito de consciência moral do homem.

Mas esse modelo da dinâmica da personalidade é um modelo de conflito. Dessa forma, quando as forças instintivas do *Id* dominam o comportamento do homem, ele tende, pelos padrões tradicionais da cultura, à conduta delinqüente. Por outro lado, quando são as forças do *Superego* que atuam no comportamento do indivíduo ele tende a se tornar superescrupuloso em matéria de conduta moral. E entre esses dois extremos encontra-se o *Ego*, que será saudável e equilibrado quando se mostrar capaz de experimentar o prazer solicitado pelos instintos naturais sem ir ao extremo de violar os princípios válidos de sua consciência moral.¹²

Passemos, agora, a examinar a questão da causalidade da corrupção sob o ponto de vista da filosofia. Vimos no tópico anterior que, dentre as cinco formas de governo apresentadas por Sócrates, em *A República*, a democracia encontrava-se entre as três mais tradicionais e corruptíveis que existe. A que atribui tal pensamento? À liberdade. Em seu diálogo com Adimanto acerca do Estado democrático, ele afirma ser nele que “toda a gente é livre, com plena independência de pensamentos e palavras, podendo cada qual fazer o que lhe aprouver.”¹³ E adverte:

“onde reina plena liberdade, claro está que cada cidadão é senhor de si mesmo e escolhe a seu bel-prazer o gênero de vida que mais lhe apraz, [logo] (...) deve haver nesse Estado, mais que em qualquer outro, homens de toda espécie e caráter (...) Parece, pois, que esta forma de governo é de todas a mais bela (...) Pelo menos, muita gente achará essa forma de governo mais bela (...) Julgada à primeira vista, é, decerto, bem suave e cômoda condição de vida (...).¹⁴

Adimanto, que partilha do mesmo pensamento, chama a atenção para o quanto admirável é a brandura com que no Estado democrático são tratados os criminosos. Sócrates, por sua vez, a esse respeito questiona: “Nunca viste, em uma dessas cidades livres, réus condenados à morte ou ao exílio permanecerem impunemente na cidade, apresentarem-se em público e passearem com semblante e garbo de heróis, como se ninguém os visse ou, vendo-os não desse fé?”¹⁵ (Luís Estevão e Fernando Collor que o digam, com exceção da condenação por morte ou exílio). E mais adiante, define o governo democrático: “É, como vês, governo suave, no qual ninguém é superior a outrem, e cuja variedade arrebatada, e no qual impera a igualdade entre os mais desiguais.”¹⁶

A respeito do caráter do homem democrático, Sócrates assim o define – em outros termos: o homem democrata é uma espécie de remanescente do homem oligarca que, acometido por prazeres, desejos e paixões (supérfluos) que não são os seus, põe de lado a ignorância e os hábitos de avareza (predicativos do homem oligarca) e permite que juízos falsos e presunçosos, bem como opiniões ousadas ocupem os lugares vazios de sua alma – que se apresenta vazia de ciência, de ocupações nobres e de princípios verdadeiros. Após entregar-se e de ter sido esvaziada e purificada sua alma, os juízos falsos e presumidos, apoiados por desejos perniciosos, nela introduz a insolência (a quem chamam de civilidade), a desordem (a quem denominam liberdade), a libertinagem (a quem reconhecem por magnificência) e a desfaçatez (a quem tomam por coragem).

Ora, as colocações de Sócrates sobre a democracia e sua excessiva liberdade, tolerância e generosidade não são de todo incoerentes (pelo menos em determinados pontos), porém, são um tanto apaixonadas (em outros). O mesmo se observa com relação ao caráter do homem democrático, por ele desenhado. Sócrates, como também Platão e Aristóteles, viveu em Atenas entre os séculos V e IV a.C., período em que esta cidade conheceu seu apogeu econômico, político e cultural. Lá passou a se dedicar ao conhecimento do homem, suas ações e maneiras pelas quais ele produz o conhecimento. Via na filosofia e no saber uma função social importante, a qual consiste na formação da cidadania e dos dirigentes políticos. Acreditava que a verdade era única, permanente e capaz de ser conhecida; e que a razão pela qual muitos não praticam o bem era exatamente por desconhecerem a verdade. Daí, criou um método único que levasse à verdade: a *maiêutica* ou a arte de partejar idéias, que consiste basicamente num diálogo onde, em primeiro lugar, procurava-se fazer a refutação das certezas e, em seguida, passava-se à maiêutica, isto é, ao partejamento das idéias que iam se consolidando como verdadeiras nas respostas de seus interlocutores.

Mas a democracia ateniense foi uma experiência marcada por guerras, conturbações internas e disputas partidárias. E foi dentro dessa atmosfera que as idéias socráticas se disseminaram – até o momento em que se tornaram incômodas para muitos entre os poderosos de Atenas, visto que colocava em xeque a legitimidade de seus atos e admoestava a todos para que agissem com dignidade, e Sócrates fora, por isso, condenado à morte pela ingestão de cicuta (espécie de veneno) sob à acusação de impiedade e de (ironicamente) corrupção da juventude.

Se retomarmos o pensamento de Maquiavel, observaremos que ele não vê a liberdade como a causa precípua da corrupção na sociedade, pelo contrário. Segundo ele, é nas mãos do homem livre e virtuoso que estão as reais chances de se conquistar os bens da fortuna – a saber: honra, glória, riqueza e poder –, pois somente portando tais predicativos se pode enfraquecer o poder cego e inabalável da fortuna da Patrística e da Escolástica.¹⁷ Para Maquiavel, o problema estava na *natureza humana* que considerava vil, mesquinha, ambiciosa e covarde. Ele a define como sendo a ebulição de paixões e instintos malévolos que terminam por insuflar no homem a sedição, as revoluções e as anarquias. (Tal conceitualização não parece se distanciar muito do modelo conflitante que é a dinâmica da personalidade desenhado por Freud). E dessa ebulição de paixões e instintos malévolos,

Maquiavel conclui (erroneamente) ser a história uma sucessão de conceitos cíclicos que se repetem indefinidamente, pois ainda não se encontrou um meio de “domesticar” a natureza humana. Por isso, vê na tomada do poder (independentemente da forma) a única possibilidade de enfrentamento de tais conflitos provenientes das ebulições da natureza humana.

Analisando, agora, a filosofia kantiana, encontraremos alguns pontos que se contrapõem à filosofia socrática.

Emmanuel Kant, filósofo da Prússia Ocidental do século XVIII, tinha por preocupação primeira o *problema da ação*: procura afirmar o domínio da inteligência sobre os homens e as coisas. Influenciado pelo Iluminismo, acreditava que este poderia afirmar a liberdade do homem e a autonomia do seu pensar, embora lutasse vigorosamente contra a sua tendência de desvalorização da religião. Contrário à idéia de que a liberdade é a causadora de muitos males da sociedade civil – e dentre eles está a corrupção –, pois, segundo outros teóricos, o homem ainda não havia desenvolvido maturidade suficiente para lidar com ela, Kant postulava ser esse tipo de argumentação a base do discurso de todo e qualquer déspota para justificar a sua dominação – e esse tipo de argumentação foi muito utilizado no Brasil durante os períodos ditatoriais. Por fim, admite ele ser a ética a ciência capaz de possibilitar uma nova metafísica, abrindo-se, dessa forma, o caminho para a religião – para a crença, a fé – que o *falso saber* dos livres pensadores (ou seja, as exageradas pretensões da razão especulativa movidas pelo materialismo, pelo ateísmo e pela incredulidade) tentam a todo custo suplantar.

Kant, em seu imperativo categórico, afirmava que a vontade (ou o desejo, na colocação de Sócrates) de um ser racional é autônomo (entende-se: autonomia=liberdade=submissão=leis da razão=moralidade), que a vontade humana nunca se libertaria totalmente das inclinações sensíveis. Afirma, ainda, que se no homem predomina uma vontade pura (ou seja, racional, criadora da própria lei moral, logo, independente ou autônoma), esta, por sua vez, não será considerada santa.

Isto posto, o que Kant procurava demonstrar é que a vontade livre é aquela que age em comum acordo com as normas morais, mesmo que para o homem essa ação signifique a não-realização do *Soberano Bem* – que Kant entende como sendo um misto de virtude e felicidade –, visto que, para alcançá-lo, faz-se necessário uma interação harmoniosa entre a ordem da natureza, os desejos do homem e a lei moral. No entanto, tal interação, na prática, não se

realiza, pois o homem não é o autor da natureza, ele obedece à lei moral, está sujeito a ela, logo não pode estabelecer o acordo entre seus desejos e a natureza, rompendo, dessa forma, a tríplice aliança necessária à realização do *Soberano Bem*. (Talvez, assentem-se aí, para o homem, um de seus maiores conflitos e inclinações às ações tomadas por disvirtuosas).

O que Kant tenta reafirmar com essas colocações é a crença na existência de Deus – ser que, para ele, encerra em si uma inteligência e uma vontade, e que cujo objetivo, quando da criação do mundo, era a realização do *Soberano Bem*, e não a felicidade dos homens, pois esta depende estritamente da sua conduta moral. Sua filosofia tem uma preocupação essencialmente ético-religiosa: ele considera a razão, mas não abre mão da fé.

Assim, Kant situa em planos distintos o que pertence ao conhecimento científico e o que é do terreno da crença; afirma que a vida não é somente o conhecimento em torno da ciência, mas também a sujeição do homem a um padrão de moralidade, logo, a ação humana é (ou pelo menos deveria ser) a ação de uma pessoa moral, e não a atividade de um sujeito cognoscente – a moral está afeta a todos os atos humanos e estes, por sua vez, estão ligados as nossas vontades que, acrescidas de virtudes, nos conduzem ao *Soberano Bem*; postula que o homem, pela razão prática, realiza a sua dimensão enquanto pessoa – e ser pessoa implica ser livre nas suas ações (ser autônomo), logo, a liberdade não pode ser, dessa forma, um imperativo da corrupção na sociedade.

Para encerrarmos essa discussão acerca da causalidade da corrupção no seio da sociedade civil, evocaremos, agora, o pensamento daquele que, apesar de ter sido um filósofo à margem dos grandes nomes de seu século, esteve sempre atuante em relação às polêmicas nele existentes: evocaremos o pensamento de Jean-Jacques Rousseau.

Contemporâneo de Kant, Rousseau acusava o progresso das ciências (por ciência, refere-se, àquela que posa de caricatura da verdadeira ciência; a ciência que se pratica muito mais por orgulho, pela busca da glória e da reputação do que por um verdadeiro amor ao saber) e das artes como sendo o grande causador da infelicidade dentro da sociedade, pois, segundo ele, este corrompia os costumes e os homens. Para Rousseau, a verdadeira filosofia é a virtude, e para conhecê-la, para conhecer suas leis, basta voltar-se para si mesmo e ouvir a voz da consciência no silêncio das paixões. Da mesma forma que Kant, Rousseau procurou preservar a moral e a virtude entre os homens, além de se postar como crítico fervoroso da

razão “elevada à categoria de deusa” por Voltaire e por Montesquieu. Não vê, também, a liberdade como uma das causas da corrupção (como defendia Sócrates), mas, sim, a propriedade privada dos bens (contrapondo-se ao pensamento aristotélico) que, para ele, era a raiz das infelicidades humanas uma vez que ela “arranca o homem de seu doce contato com a natureza”, acabando, assim, com a igualdade.

Percebe-se, lendo Rousseau, um certo romantismo com relação à liberdade. Possuidor de uma visão pessimista da história, ele não acredita na recuperação da liberdade pelas mãos do povo, e tampouco conhece os meios de o homem reconquistá-la.

Em o “Contrato Social”, Rousseau procura apresentara o *deve ser* de toda ação política, que deve ter por norte as condições da liberdade civil e a igualdade comunal. E adverte-nos que tais pressupostos só serão alcançados quando o povo, através de um corpo soberano, tiver todas as condições de elaborar suas leis em um clima de igualdade; sendo a submissão a elas a submissão à vontade geral – que é o poder soberano – e não à vontade de um único indivíduo ou de um pequeno grupo determinado.

O Estado aparece, nesse contexto, como um mero funcionário do povo (que é o soberano) e tem seus poderes limitados por ele. (Para Rousseau, em qualquer forma clássica de governo – monarquia, aristocracia e democracia – o papel do Estado deverá ser sempre secundário, podendo, porém, variar de um país para o outro de acordo com as suas características: extensão territorial, costumes, tradições etc). No entanto, o governo, enquanto instituição submissa ao povo, também pode a vir a se degenerar e querer, então, ocupar o lugar do soberano; de querer ser a expressão máxima do poder, pois a vontade, segundo Rousseau, não é passível de representação; antes, porém, ela condena o povo à submissão total da vontade dos outros – e ninguém pode querer pelo outro.

Assim sendo, para Rousseau, a sedição e a revolução fazem parte da regra do jogo do poder – nele, afirma, que tudo é válido para se reconquistar a liberdade civil.

Em outra obra de Rousseau, também de grande relevância para a ciência política, o “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, temos uma descrição de todo o processo evolutivo do homem, tanto do ponto de vista físico quanto do racional, norteado por uma análise crítica e pela frustração de Rousseau em relação à perda

liberdade natural do ser humano. Utilizando a cronologia e a análise crítica por método, ele parte dos primórdios do homem, cuja preocupação era a sua própria conservação, salientando as várias dificuldades pelas quais esse homem passou (o enfrentamento de obstáculos impostos pela natureza em pró da sua sobrevivência, a adequação consigo mesmo e com outros seres, o aprendizado de que o amor ao bem-estar é o único móvel das ações humanas, a fabricação de ferramentas, a comutação da vida nômade para a vida sedentária em pequenos grupos – surgimento das primeiras famílias e do sentido de propriedade –, o progresso do coração – origem do amor conjugal e do amor paterno –, o progresso da fala, a convivência em comunidade – relacionamento onde começam a surgir as idéias de mérito e beleza e, por conseguinte, os sentimentos de preferência, início das desigualdades) até chegar ao surgimento dos primeiros deveres da civilidade, bem como de suas injúrias – encontra-se, aqui, o nascimento do desprezo, maneira de agir associada a não-distinção das idéias e a não-observação de que o homem, nesse estágio evolutivo, já há muito tempo estava longe do seu primeiro estado de natureza, fator que levou muitas pessoas a construírem um conceito (errôneo) de que o homem é naturalmente cruel, sendo, por isso, necessário o uso da prática política para amansá-lo.

Isto posto, dentro dessa nova ordem de coisas, prevaleceram as qualidades naturais, a posição e o destino de cada homem no que se tange à beleza, à destreza, à quantidade de bens e intensidade de poder, aos méritos e qualidades e à diferença maniqueísta entre o *ser* e o *parecer* (a inveja mascarada de benevolência). De um lado, imperava a concorrência e rivalidade. De outro, a oposição de interesses o desejo oculto de obter lucros às custas de outrem. E quando as propriedades cresceram em número e em extensão, uns só puderam prosperar através da exploração do outros, decorrendo daí, o nascimento da dominação e da servidão, ou a violência e os roubos – aos ricos só importava auferirem mais lucros, mesmo que para isso tivessem que dominar e subjugar seus vizinhos tal como lobos famintos. (Não é mais ou menos isso que vem ocorrendo com a questão agrária no Brasil)?

Outrossim, da igualdade rompida seguiu-se a desordem; os homens tornaram-se avaros, ambiciosos e maus; entre o direito do mais forte e do primeiro ocupante da propriedade havia um verdadeiro campo de batalha. No entanto, apercebendo-se o quanto seria desvantajoso uma guerra sem fim; de que a origem de suas conquistas era oriunda da força e não da legalidade; de que não haveria razões válidas que justificassem seus atos, nem força suficiente para se defenderem, os mais afortunados passaram a fazer uso de uma

empresa onde empregavam a seu favor a própria força daqueles que os atacavam mediante um discurso em que “união de forças”, “poder supremo”, “sábias leis”, “proteção e defesa contra os inimigos” e “manutenção de uma concórdia eterna” serviam de palavras chaves para que a grande massa acudisse a tal idéia.

Estava lançada, dessa forma, as bases da sociedade civil a legislação a ela pertinente; trazendo em seu bojo o malogro da liberdade natural, a propriedade dos bens, a desigualdade entre os homens, a servidão eterna (mesmo que subentendida) e a miséria.

NOTAS

- 1.GALLIANO, Guilherme. In “O Princípio da Coesão Social: Interesses e Dominação”. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Harbria, 1986, p. 79.
- 2.Idem, p. 75.
- 3.Ibdem, p. 79.
- 4.Ibdem, p. 78.
- 5.Ibdem. P. 79.
- 6.“A genealogia é cinza; ela é meticulosa e pacientemente documentária. Ela trabalha com pergaminhos embaralhados, riscados, várias vezes reescritos (...) Daí, para a genealogia, um indispensável demorar-se: marcar a singularidade dos acontecimentos, longe de toda finalidade monótona; espreitá-los lá onde menos se os esperava e naquilo que é tido como não possuindo história – os sentimentos, o amor, a consciência, os instintos; apreender seu retorno não para traçar a curva lenta de uma evolução, mas para reencontrar as diferentes cenas onde eles desempenharam papéis distintos; e até definir o ponto de sua lacuna, o momento em que eles não aconteceram (...) A genealogia exige, portanto, a minúcia do saber, um grande número de materiais acumulados, exige paciência. Ela deve construir seus ‘monumentos ciclópicos’ não a golpes de ‘grandes erros benfazejos’ mas de ‘pequenas verdades inaparentes estabelecidas por um método severo’” (FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1986, p. 15).
- 7.Idem, p. 17.
- 8.Ibdem, p. 18.
- 9.Ibdem, p. 18.
- 10.GALLIANO, Guilherme. In “O Princípio da Coesão Social: Interesses e Dominação”. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Harbria, 1986, p. 80.
- 11.FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986, p. 1028.

12. Para um melhor aprofundamento acerca da teoria freudiana da evolução da personalidade, ver: ROSA, Merval. *Psicologia Evolutiva: Problemática do Desenvolvimento*. 6ª. ed. Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes, 1993, p. 105-111; BOAGGIO, Ângela M. Brasil. *Psicologia do Desenvolvimento*. 10ª. ed. Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes, 1991, p. 103-120.
13. PLATÃO. Livro Oitava, In. *A República*. Bauru (São Paulo): edipro, 2000, p.322.
14. Idem, p. 322.
15. Ibidem, p. 323.
16. Ibidem, p. 323.
17. Maquiavel refere-se, nesse trecho, a duas fortunas distintas: aquela desenhada pelo conceito mitológico clássico, e que tem por bens a honra, a glória, a riqueza e o poder; e aquela outra criada pelo cristianismo e que tem por bens o poder cego e inabalável – WEFFORT, F. (Org.) “Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989.
18. ROUSSEAU, J.-J. *Discours sur lês sciences et lês arts*. Paris: Pléiade, 1954, p. 18 – Apud. WEFFORT. F. (Org.) “Rousseau: da servidão à liberdade. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989, p. 190.

4. CONCLUSÃO

Diante do que foi aqui espreitado acerca da problemática da corrupção, sob o ponto de vista epistemológico, o que podemos perceber é a predominância de um conflito teórico entre as mais variadas ciências humanas – sociologia, psicologia, filosofia, história etc. Todavia, é interessante notar nesse conflito as concordâncias e antagonismos que ele comporta e que estão relacionados a conceitos-chaves – liberdade, ação humana, ação social, racionalização, felicidade, responsabilidade, verdade, mentira, vícios etc. – que foram defendidos de maneira diferenciada pelos grandes pensadores do passado.

Assim sendo, enquanto que, para a filosofia, corrupção seria uma modificação na ordem natural das coisas, uma espécie de desvio de conteúdo (Aristóteles), um agir disvirtuoso (Maquiavel), um se deixar levar por prazeres, desejos e paixões – supérfluos – que não são seus por encontrar-se sua alma vazia de ciência, de ocupações nobres e de princípios verdadeiros (Sócrates), um agir contrário à lei moral que visa o estabelecimento de um acordo entre os desejos do homem e a ordem da natureza cuja finalidade é se atingir o Soberano Bem (Emmanuel Kant), uma espécie de degeneração da razão que, movida pelas paixões, põe de lado a moral e a virtude para lançar-se numa busca frenética pelo poder (Rousseau), para a psicologia, ela seria um desvio de personalidade que ocorre quando o *Ego* não consegue experimentar o prazer solicitado pelos instintos naturais sem ir ao extremo de violar os princípios válidos de sua consciência moral; seria um agir inconsciente.

Já na órbita da Igreja, a corrupção vem a ser o resultado da liberdade excessiva do homem e da sua falta de preparo para lidar com ela.

Numa linguagem mais moderna, a corrupção é definida como sendo um desvio de conduta (de comportamento) praticado por um indivíduo que, movido pelo desejo de obter vantagens indevidas, utiliza-se de expedientes que contrariam a qualquer tipo de normalização (ética, jurídica, consuetudinária) para atingir seu objetivo.

Vimos também, que para a política o que importa são os resultados e que o agir virtuoso requer vício e força (Maquiavel); que a mentira é um remédio para o bem-estar comunal e um direito – circunstancial e inalienável – dos governantes (Platão), bem como uma tentação que não conflita com a razão, pois as coisas poderiam ser conforme o mentiroso

as conta (Hannah Arendt); que a ação requer imaginação, criatividade (Arendt); e que, para a história, a corrupção é uma mazela, uma praga que permeia a sociedade brasileira desde os tempos da Colônia – isso sem se falar da conceitualização etimológica.

Quando procuramos encontrar o que motivava a ação corrupta, novamente nos deparamos com uma pluralidade de respostas.

Para a sociologia weberiana, a causa da corrupção está relacionada com a *ação racional com relação a fins*. A racionalização era de suma importância para Weber. Ele não concebia o mundo sem ela. Para ele, “a racionalização é obra contingente de certo tipo de homens que a podem eventualmente transmitir ao resto da Humanidade. Mas nada tem a ver com o destino inelutável do desenvolvimento do mundo.”¹ Ela é, ainda, segundo ele, uma forma de desencantamento do mundo – junto com a intelectualização, Weber dizia que a racionalização despoja o mundo de um encanto que se procura substituir pela ênfase no militantismo (talvez repouse aí a centelha da sedição e da revolução); e é à racionalidade das condutas (econômicas ou políticas, sociais e legais) que o capitalismo social moderno deve toda a sua singularidade.

Para Freud, essa causalidade está no fato do homem não conseguir manter em perfeito equilíbrio as forças instintivas do *Id* e do *Supergo*, sendo levado, então, a agir de maneira delinqüente e contrária aos princípios válidos de sua consciência moral. Observa, ainda, que essa transgressão do comportamento humano ocorre de maneira inconsciente, porque, segundo ele, o homem é fundamentalmente irracional e essencialmente instintivo, sendo seu comportamento determinado por fatores (ou variações) que escapam à sua consciência, como, por exemplo, o *meio*. E, para a psicologia, o meio é uma das variáveis que influenciam a estruturação e a dinâmica da personalidade.

Para Sócrates, o que move a ação corrupta é a excessiva liberdade, tolerância e generosidade do homem democrata. Aristóteles também compartilhava, em parte, desse mesmo pensamento quando dizia ser “a excessiva liberdade ou licença de fazer impunemente o que se quer” as causas que levam às sedições e às revoluções, conseqüências oriundas do agir corrupto. No entanto, atribui, também, tal causalidade àquilo que chamou de “outros tipo de injustiça”, esta proveniente da partilha do poder entre pobres e ricos.

Maquiavel, ao contrário de Sócrates, não vê na liberdade a causa precípua da corrupção na sociedade. Para ele, o problema está na *natureza humana* que considerava vil, mesquinha, ambiciosa e covarde.

Também Kant era contrário aos postulados que apresentava a liberdade como a grande causadora dos males da sociedade e colocava o homem como um ser despreparado para lidar com ela. Debatia-os, afirmando ser esses pressupostos a base do discurso de todo e qualquer déspota para justificar a sua dominação. Primando pelo comportamento ético-religioso do homem, embora sem abrir mão da razão, que, para ele, é a fonte das proposições universais e necessárias (ou seja, ela produz por si mesma o conhecimento – os que são *a priori*), Kant chama-nos a atenção para a sujeição do homem a um padrão de moralidade; e a moral está afeta às ações humanas. Estas, por sua vez, estão ligadas as nossas vontades que, acrescidas de virtudes, nos conduzem ao Soberano Bem, ou seja, à felicidade – e esta depende estritamente de nossa conduta moral. Assim, para Kant, o que causa a ação corrupta são as inclinações sensíveis da vontade humana que atuam contrariando as normas morais.

Por fim, para Rousseau, o problema assentava-se no progresso das ciências – que ele nos apresenta como sendo um saber descompromissado com o conhecimento de fato – e das artes, visto por ele como o corruptor dos costumes e dos homens, porque à medida que o mundo evolui, que o “novo” entra em cena desperta no homem o desejo (a cobiça), este, por sua vez, precisa ser satisfeito, porém, em muitas das vezes, o agir em conformidade com as normas morais não significa sua plena realização, daí as transgressões às regras preestabelecidas. Isso ocorre, segundo ele, quando da relação social: é a partir daí que começam a surgir as idéias de mérito e de beleza e, por conseguinte, os sentimentos de preferência, início das desigualdades. E conclui que não só no progresso das ciências e das artes, mas também no surgimento da propriedade privada dos bens – que, para ele, não deixa de ser um dos resultados desse progresso – encontram-se as causalidades da corrupção na sociedade civil.

Mas o que se torna relevante dentro da forma aqui adotada de apresentação da problemática da corrupção – e de seu posterior combate – no contexto da sociedade brasileira, é a necessidade de se saber

“reconhecer os acontecimentos da história, seus abalos, suas surpresas, as vacilantes vitórias, as derrotas mal digeridas, que dão conta dos ativismos e das hereditariedades (...) [porque] a história, com suas intensidades, seus desfalecimentos, seus furores secretos, suas grandes agitações febris como suas síncope, é o próprio corpo do devir.”²

Assim, torna-se imperativo, como uma das formas de combate à corrupção no Brasil, a oportunidade do conhecimento – no sentido mesmo epistemológico do termo. Mas não se trata, aqui, do conhecimento mascarado, pela metade, já “pronto de fábrica” (ou melhor, de editora), e sim do conhecimento que tire o homem da menor idade cognitiva, que o faça dominar conceitos, que o retire do senso comum e o leve à compreensão intelectual de uma atividade racional, que o leve à práxis. Porque o homem, já dizia Feuerbach, é a fonte da capacidade infinita de conhecer. (Eis o primeiro e, talvez, o maior de todos os desafios a que os governantes compromissados com a coisa pública terão de enfrentar se quiserem realmente combater à corrupção em nossa sociedade, tornando-a, por assim dizer, mais justa).

Maquiavel, dentro do seu século (XVI), já havia proposto uma forma (torta) de se combater a corrupção. Esta consistia na instituição de um governo forte cuja função seria regeneradora e “educadora”. Todavia, é significativo lembrar, que a sociedade brasileira já vivenciou um governo desse tipo e nem por isso a corrupção deixou de existir.

Uma outra proposta de combate à corrupção seria a implementação de um órgão de auditoria pública totalmente independente, onde seus fiscais, todos investidos mediante concurso público, teriam plena liberdade de ação em quaisquer instituições públicas ligadas às três esferas de poder, aos Estados, Municípios e Distrito Federal, inclusive àquelas paraestatais, empresas de economia mista e fundações públicas. (Eis mais um desafio, pois tal empreitada irá mexer com interesses diversos).

Outros recursos, ainda, seriam: a admissão para cargos de chefia destinada somente a funcionários da carreira e mediante merecimento, apreciação de ficha funcional e comprovação de conduta ilibada; maior agilidade dos processos e facilidade de acesso às provas; cooperação internacional e intercâmbio de idéias – isso valendo também entre a União, os Estados e os Municípios; atualização da legislação (por exemplo, o Código Penal);

implementação de um contrapoder (a exemplo daquele proposto por Konder Comparato) onde o povo atue como fiscal e pessoa capaz de ingressar com ação civil pública contra os casos de corrupção e outros que vá de encontro aos interesses da coletividade – para tanto, faz-se mister o máximo de transparência na gestão da *res pública*; enfim, mais rigor no trato da coisa pública. (Novos desafios que, uma vez postos em prática, encontrará muitos opositores).

Não sabemos se tais proposições surtirão efeitos satisfatórios, as perspectivas são grandes. Contudo, é importante salientarmos que tão importante quanto o combate à corrupção no Brasil é fazer despertar na nossa gente o sentido de cidadania, a consciência histórica e o pensamento crítico; é fazer despertar a práxis. Foi esse o objetivo segundo deste trabalho. Agora, só nos resta esperara e colher os frutos.

NOTAS

- 1.GALLIANO, Guilherme A. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Habria, 1986, p. 86.
- 2.FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: ed. Graal, 1986, p.19.

5.BIBLIOGRAFIA

- ANTONIL, André João. *Cultura e Opulência do Brasil*. BH/SP: Itatiaia/EDUSP, 1982.
- ARISTÓTELES. “Exame das Duas Repúblicas de Platão”. In. *Tratado da Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BANDEIRA, L. *O governo João Goulart*. 7a. edição revista e ampliada. Brasília: Edunb, 2001.
- BRUM, A. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 21ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- _____. *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- _____. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CASTRO, C. *A proclamação da República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- D’ARAÚJO, M.C. et. All. *Visões do Golpe – a memória militar de 1964*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 10ª. ed. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. *O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- FERLINI, Vera L. A. *Terra, Trabalho e Poder*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA, J.& DELGADO, L. *O Brasil Republicano – 4º vol*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FRAGOSO, João L. R., BICALHO, Maria Fernanda & GOUVÊA, Fátima. (Org.) *O Antigo Regime dos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI e XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FREITAS, M.C. (Org.) *Historiografia brasileira em perspectiva*. 4ª. São Paulo: Contexto, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: ed. Graal, 1986.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1995.
- GALLIANO, Guilherme A. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Habria, 1986.
- HABIB, Sérgio. *Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção*. Porto Alegre: Safe, 1994.

- IGLÉSIAS, F. *Trajectoria política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- LAFER, Celso. “A Mentira – um capítulo das relações entre a ética e a política”, In. *Ética* Org. Adauto Novaes. São Paulo: Companhia das Letras, 1992
- LAPA, José R. A. (Org.). *Modos de Produção e Realidade Brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- LINHARES, M. (Org.). *História Geral do Brasil*. 9ª. Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MATTOS, M.C SWENSSON JR, W. *Contra os inimigos da ordem: a repressão política do regime militar brasileiro*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MAXWELL, K. *Chocolate, Piratas e Outros Malandros*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1999.
- NAPOLITANO, M. *Cultura Brasileira: Utopia e massificação (1950-1980)*. São Paulo: Contexto, 2001.
- NOVAIS, F. “O Brasil nos quadros do antigo regime colonial”. In. MOTTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1974.
- PINSKY, J. & PINSKY, C. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- PLATÃO. Livro Oitava, In. *A República*. Bauru (São Paulo): edipro, 2000.
- PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 2.848/1940. Código Penal.
- ROUSSEAU, J.-J. *Discours sur les sciences et les arts*. Paris: Pléiade, 1954.
- SCHWARTZ, S. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2003.
- TEIXEIRA, Alessandra Moraes. “A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional”. In. *Âmbito Jurídico*, 2001 [Internet] <http://www.ambitojuridico.com.br/aj/di0004.html>, acesso, abr/2005.
- TOTA, A. *O Imperialismo sedutor*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WEFFORT, F. (Org.) “Rousseau: da servidão à liberdade. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989.
- _____. “Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *furtuna*, o intelectual de *virtù*. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989.



3º LUGAR

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTOR: **Felipe Guatimosim Maciel**
Porto Alegre - RS

O Controle da Corrupção no Brasil

I Concurso de Monografias e Redações
Controladoria Geral da União
2005

RESUMO

O presente trabalho analisa a corrupção do ponto de vista da teoria econômica, analisando o caso do Brasil. Em particular, a corrupção é analisada como um fenômeno de "rent-seeking", tanto do ponto de vista teórico como empírico, sendo indicadas as implicações e os ganhos que esta abordagem pode trazer para o entendimento do fenômeno. O comportamento "rent-seeking", que pode ser definido como o dispêndio de recursos escassos na captura de transferências de riqueza, é prejudicial ao desenvolvimento de uma sociedade e ocorre quando os recursos são alocados politicamente, ao invés de pelo mercado. A corrupção, que pode ser definida como a venda, por funcionários públicos, de propriedade do governo para ganho pessoal, é determinada pela existência de poderes discricionários; pela existência de rendas econômicas consideráveis; e por uma probabilidade de detecção e punição relativamente baixa, e pode ser entendida como um comportamento de "rent-seeking". No Brasil, o comportamento corrupto está institucionalizado e seu controle pode ser feito pela revisão de algumas regras, de forma a incentivar o comportamento dos agentes da economia a se engajarem em atividades empreendedoras ao invés de investirem na busca de rendas improdutivas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. A TEORIA ECONÔMICA DO "RENT-SEEKING"	7
2.1. DEFINIÇÕES.....	7
2.2. "RENT-SEEKING" E "PUBLIC-CHOICE"	8
2.3. A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA DOS CUSTOS SOCIAIS DE MONOPÓLIOS	9
3. CORRUPÇÃO.....	15
3.1. O QUE É CORRUPÇÃO?.....	15
3.2. MEDINDO A CORRUPÇÃO	16
3.3. DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO.....	18
3.4. CONSEQÜÊNCIAS DA CORRUPÇÃO	23
3.5. CORRUPÇÃO COMO UM FENÔMENO DE "RENT-SEEKING"	27
3.6. O COMBATE À CORRUPÇÃO	32
4. CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	34
4.1. O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL	36
5. CONCLUSÃO.....	42
BIBLIOGRAFIA	44

GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Gráfico 2.1 Custos de monopólio 10

Tabela 2.1 Estimativas dos Custos Sociais das Atividades de “Rent-Seeking” Para Vários Países 13

Quadro 4.1 34

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é analisar a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking", tanto do ponto de vista teórico como empírico, indicando as implicações e ganhos que esta abordagem pode trazer para o entendimento do fenômeno e analisando o caso do Brasil.

Segundo Buchanan (1980a), nós podemos definir "rent-seeking" como um comportamento de pessoas procurando maximizar seus retornos através de suas capacidades e oportunidades em um conjunto de instituições onde os esforços individuais geram perda social em vez de excedente social. Para Tollison (1982, p.578), "rent-seeking" é o gasto de recursos escassos para capturar transferências artificialmente criadas.

Segundo Tanzi (1998) o termo corrupção vem do verbo latino "*rumpere*" - romper, que significa a quebra de algo. Este algo pode ser um código de conduta moral, social ou ainda uma regra administrativa; para haver quebra de uma regra administrativa, ela deve ser precisa e transparente. Além disso, é necessário que o funcionário corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível para si próprio, sua família, seus amigos ou tribo, e que este benefício seja visto como uma compensação do ato específico de corrupção. Embora tal descrição possa parecer simples, ela revela uma série de dificuldades quando se procura definir com mais precisão o que venha a ser corrupção. As principais dificuldades seriam, em primeiro lugar, saber se realmente houve quebra de regras. Em segundo lugar, quando as relações sociais são muito estreitas e pessoais, atos considerados corruptos em termos legais ou administrativos podem ser considerados perfeitamente normais do ponto de vista social. Tendo em vista estes fatos, não é de se estranhar que existam várias definições do que venha a ser corrupção, cada uma delas procurando captar e enfatizar um aspecto que os pesquisadores consideram relevante. Inicialmente, podemos utilizar um conceito de corrupção utilizado pelo Banco Mundial que diz que "corrupção é geralmente definida como o abuso do poder público para benefício privado" (World Bank, 2000, p.137).

Qual a importância do estudo da corrupção? O Banco Mundial considera a corrupção como o maior obstáculo para o desenvolvimento econômico e social, pois ela distorceria a autoridade das leis e enfraqueceria a base institucional necessária ao crescimento econômico. A

OCDE afirma que a corrupção tem se tornado um assunto de suma importância política e econômica nos últimos anos e que a necessidade de medi-la tem se tornado evidente. A Transparência Internacional, uma organização dedicada ao combate à corrupção, afirma que este é um dos maiores desafios do mundo contemporâneo. Ela corrói o governo e distorce políticas públicas, leva à má alocação dos recursos, fere o setor privado e, principalmente, prejudica os pobres. Seu controle só é possível através da cooperação de uma ampla gama de limites no sistema, incluindo, principalmente, a sociedade civil e o setor privado. Também haveria um papel determinante para as instituições internacionais no apoio ao combate à corrupção nas nações em desenvolvimento.

Não são apenas organismos internacionais que demonstram preocupação com o tema. A revista *Veja*, principal publicação semanal do Brasil, apresentou, em seus 36 anos de existência, 72 capas com os termos corrupção, suborno ou propina. Recentemente, em abril de 2004, referiu-se à corrupção nas prefeituras brasileiras como "uma praga nacional". Temos assim que a sociedade em geral, e não só algumas organizações isoladas, preocupa-se com a corrupção.

Quanto à corrupção no Brasil, Silva (2001) indaga sobre a relevância do tema para o país, e afirma que há uma relação perversa entre corrupção e desigualdade. O que diferencia o caso brasileiro de outros no mundo é que, além das causas usuais para a ocorrência do comportamento corrupto, aqui a corrupção está institucionalizada.

Assim, este é um assunto a ser estudado. E diversas disciplinas se ocupam do seu estudo. Ela é objeto de estudo das ciências políticas¹, da antropologia², do direito e da economia. Silva (1996) sugere a utilização da economia política ao estudo da corrupção argumentando que "como a economia pode ser encarada como um método, calcado na idéia de escolha com restrições e custos de oportunidade, a heurística positiva desta ciência e seu domínio cognitivo podem ser ampliados para além de suas fronteiras mais triviais" (Silva, 1996, p. 2). Dentro da economia, encontramos uma série de diferentes abordagens para o tema, passando pela microeconomia, macroeconomia, teoria dos jogos³ e teoria da agência⁴.

¹ Cf. Andvig et all (2000, p.51-62).

² Cf. Andvig et all (2000, p.62-79).

³ Cf. MACRAE (1982) e DABLA-NORRIS (2000).

⁴ Cf. MENEZES (2000).

A abordagem escolhida neste trabalho foi a da "Public Choice". Sob esta ótica, verificamos como o comportamento "rent-seeking" dos agentes da economia leva à corrupção. Tanto a abordagem da "Public Choice" como o fenômeno da corrupção apresentam como característica a relação entre o público e o privado e é esta semelhança que torna a "Public Choice" uma ferramenta adequada à análise da corrupção do ponto de vista econômico. Estudar a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking" nos permite analisá-la como um comportamento racional por parte de indivíduos que atuam dentro de um determinado arranjo institucional. A corrupção é um caso especial de comportamento "rent-seeking" no qual, de acordo com Jain (2001, p.78), ou o processo de influência dos tomadores de decisão não é claro para todos os participantes; ou há pagamentos indevidos ao agente; ou no qual um grupo beneficia-se das rendas recebidas por outro grupo. Se pelo menos uma destas situações ocorre, a atividade de "rent-seeking" passa a ser, também, uma atividade corrupta.

Algumas questões são pertinentes a este trabalho:

1. A corrupção pode ser vista como um fenômeno de "rent-seeking"?
2. Quais as causas da corrupção?
3. Quais seus efeitos?
4. É possível medi-los?
5. Quais são as formas sob as quais a corrupção se apresenta?
6. Como o tema é abordado pela teoria econômica?
7. Como podemos controlar a corrupção?

O próximo capítulo tratará especificamente do comportamento de rent-seeking. Será feita uma revisão de literatura, apresentando as origens da teoria, definições, principais contribuições e aplicações. O terceiro capítulo tratará de corrupção, fazendo uma revisão da literatura, apresentando definições, principais contribuições, formas de abordagem e apresentando a corrupção como um fenômeno de rent-seeking. No quarto capítulo veremos a corrupção no Brasil. Por fim, um quinto capítulo, onde apresentamos algumas considerações finais com base no que foi visto nos capítulos anteriores.

2. A TEORIA ECONÔMICA DO "RENT-SEEKING"

Neste capítulo, apresentaremos a teoria do comportamento "rent-seeking". Veremos como ele está inserido na teoria econômica, definições, seus antecedentes, o desenvolvimento da teoria e alguns "insights" da teoria do "rent-seeking".

2.1. DEFINIÇÕES

Diversos autores apresentam definições para o comportamento "rent-seeking".

Segundo Buchanan (1980a, p.4) o termo "rent-seeking" foi cunhado para descrever o comportamento em um contexto institucional onde os esforços para maximizar ganhos geram desperdício social ao invés de um excedente social.

Kimenyi e Tollison (1999, p.199) definem "rent-seeking" simplesmente como o dispêndio de recursos escassos na captura de transferências de riqueza.

McNutt (1996) define "rent-seeking" como "custos implícitos ou escondidos que são atribuídos à criação de escassez artificial promovida, em muitos casos, pelo provimento, por parte do governo, de direitos de monopólio, e inclui o subsequente gasto de recursos reais por candidatos a monopolistas através do suborno e de lobby do governo".

Krueger (1974, p.291) afirma que "em muitas economias orientadas para o mercado, restrições sobre a atividade econômica são comuns. Estas restrições originam rendas de diversas formas e pessoas, freqüentemente, competem por estas rendas".

O termo "rent-seeking" ainda não havia sido cunhado, mas Tullock (1971, p.642) define o comportamento ao afirmar que "a transferência em si pode não apresentar custos, mas a expectativa da transferência leva indivíduos e grupos a investir recursos na tentativa de obter uma transferência ou de resistir que seus recursos sejam transferidos".

Mueller (2003, p.333) nos diz que "o governo pode, por exemplo, ajudar a criar, aumentar ou proteger a posição de monopólio de um grupo. Fazendo isto, o governo aumenta as

rendas de monopólio dos grupos favorecidos às custas dos compradores dos produtos e serviços destes grupos. As rendas de monopólio que o governo pode prover são um prêmio digno de ser perseguido, e à perseguição destas rendas é dado o nome de "rent-seeking".

Das definições apresentadas, verificamos que existem pontos em comum à maioria delas. Assim, temos que o comportamento "rent-seeking" apresenta, como características gerais, restrições artificialmente criadas à atividade econômica e a tentativa de capturar rendas geradas por estas restrições.

2.2. "RENT-SEEKING" E "PUBLIC-CHOICE"

A teoria do comportamento "rent-seeking" está inserida na escola da "public-choice". Rowley (1993) conceitua a "public-choice", ou economia política, como uma ciência relativamente nova, localizada na intersecção entre economia e política e que procura entender e prever o comportamento de mercados políticos através do uso de técnicas de análise da economia (o postulado da escolha racional) para modelar o comportamento de decisão extra-mercado. Segundo Kimenyi e Mbaku (1999, p.1), cientistas políticos acreditam que o indivíduo na arena política procura servir ao interesse público. A ciência econômica, ao contrário, estuda o comportamento do indivíduo no mercado e assume que o homem econômico é guiado pelo interesse próprio e procura maximizar sua utilidade. A "public choice" dispensa esta dicotomia e argumenta que o indivíduo político e o indivíduo econômico são uma pessoa única. Assim, a teoria da "public choice" se propõe a explicar uma série de fenômenos afetados pela ação de mercados políticos⁵.

Buchanan (1980a, p.5) define renda econômica como um excedente social que ocorre se o dono de um recurso recebe pelo seu uso mais do que o seu custo de oportunidade. Uma forma de criação de renda é através de atividades empreendedoras. Um empresário descobre um novo produto (ou uma maneira mais eficiente de produzir um produto existente) e recebe pela sua atividade retornos mais elevados do que teria recebido em qualquer uso alternativo dos seus recursos. Mercados bem organizados se encarregariam, através da livre entrada, de promover a dissipação destas rendas. É por isto que, de acordo com Tollison (1982, p.575), as rendas econômicas são um fenômeno de curto prazo. Mas, um empresário poderia encontrar uma maneira de convencer o governo de que ele merece a concessão de um direito de monopólio e de

que o governo garantirá tal direito não permitindo a entrada de potenciais concorrentes. Krueger (1974, p.291) afirma que as restrições governamentais sobre a economia são fatos comuns, e que estas restrições levam ao surgimento de rendas pelas quais as pessoas competem, legalmente ou ilegalmente. As rendas reais (ou naturais) são diferentes das rendas artificiais porque as atividades "rent-seeking" têm implicações produtivas no primeiro caso, mas não no segundo.

Buchanan (1980a, p.4) procura separar os dois casos, denominando de "profit-seeking" o comportamento de pessoas que procuram maximizar seus retornos através de suas capacidades e oportunidades e que é socialmente benéfico, em oposição ao comportamento "rent-seeking", que ocorre em um conjunto de instituições onde os esforços individuais para maximizar valor geram perda social em vez de excedente social. Siriprachai (1993, p.19) acrescenta que tanto "rent-seeking" como "profit-seeking" no mercado competitivo apresentam-se como características normais da vida econômica, mas os ganhos dos donos de recursos serão dissipados a níveis normais pelo "profit-seeking" competitivo.

2.3. A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA DOS CUSTOS SOCIAIS DE MONOPÓLIOS

A teoria neoclássica afirma que a existência de monopólios levaria a uma alocação ineficiente dos recursos, já que teríamos uma restrição da produção para níveis abaixo dos competitivos. Com o preço acima do custo marginal, temos uma alocação ineficiente no sentido de Pareto. Temos que o valor social dos bens produzidos pelo monopolista é excedido pelos custos sociais de produção, pois, se houver uma redução dos preços cobrados pelo monopolista e aumentando-se o nível de produção, teremos um ganho de bem-estar, visto que, agora, os custos marginais serão iguais aos benefícios marginais⁶.

Até o início dos anos 1960, diversos estudos na mensuração dos custos de bem estar de monopólios e tarifas, entre eles os de Harberger (1954, 1959), haviam concluído que estes custos eram muito pequenos. Os estudos de Liebenstein (1966) e de Tullock (1967) contestaram os resultados dos custos sociais de monopólios. Liebenstein (1966) introduziu o conceito de ineficiência-X⁷, que diz respeito à ineficiência interna de empresas sob competição imperfeita.

⁵ Cf. Borsani (2005) para uma síntese da teoria da "public-choice".

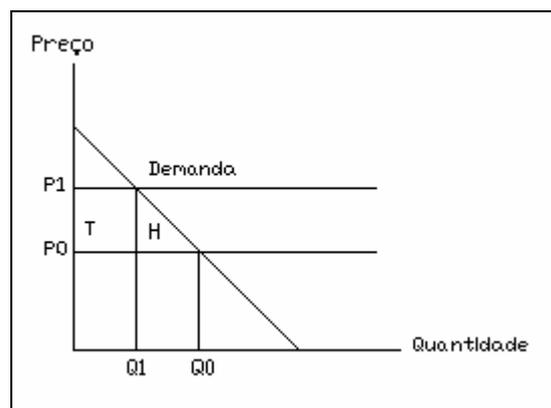
⁶ Sobre a abordagem neoclássica dos custos sociais de monopólios, cf. Balbinotto Neto (2000) e Varian (2000).

⁷ Cf. George, Joll e Link (1971) para uma análise da ineficiência-X.

2.3.1 A TEORIA DO "RENT-SEEKING"

A desconfiança de que os custos de monopólio eram maiores do que os estudos baseados na abordagem neoclássica sugeriam levou Gordon Tullock a propor, em artigo de 1967, o que viria a ser a teoria da "rent-seeking". Uma simplificação do método de Harberger (1954, 1959) para mensurar estes custos é apresentada a seguir, como em Tullock (1967). Supondo que uma commodity possa ser produzida domesticamente ao preço P_1 e importada por $P_0 < P_1$, com dada demanda e sem tarifas, Q_0 unidades serão adquiridas ao preço P_0 . Caso uma tarifa proibitiva seja imposta, Q_1 unidades serão compradas ao preço P_1 . O argumento tradicional afirma que o aumento no preço é uma mera transferência entre os membros da comunidade e que a única perda de bem estar é o triângulo de Harberger (H) da figura 2.1.

Gráfico 2.1 Custos de monopólio



Fonte: elaborado pelo autor com base em Tullock (1967)

Tullock (1967) argumenta que há vários custos que são ignorados por este procedimento. No caso da tarifa, por exemplo, sua coleta requer gastos com inspetores de alfândega, guarda costeira e, pelo lado dos importadores, despachantes para agilizar o movimento de bens nas alfândegas. Assim, o retângulo T - retângulo de Tullock - da figura 2.1 ao invés de ser uma simples transferência dos consumidores para os produtores domésticos, apresenta custos que não existiam antes da imposição desta tarifa. Além do mais, os donos dos recursos, agora engajados na produção ineficiente da commodity, não recebem nada além do que teriam recebido se a tarifa nunca tivesse sido imposta e eles tivessem empregado seus recursos em uma outra indústria. É como se o governo exigisse que uma indústria estabelecida

abandonasse um método eficiente de produção para adotar um método ineficiente. Assim, o custo de uma tarifa protecionista é o triângulo mais a diferença entre o custo doméstico de produção e o preço ao qual os bens poderiam ser importados.

O argumento de Tullock é o de que governos não impõem tarifas protecionistas por si mesmos. Eles precisam da ação de lobistas ou de alguma outra pressão exercida pelo dispêndio de recursos em atividades políticas. Poderia-se afirmar que os produtores domésticos investiriam em lobby pró-tarifa até que o retorno marginal do último dólar gasto fosse igual ao seu retorno em conseguir a transferência. Mas, poderia haver outros interesses procurando evitar a transferência e empregando recursos para influenciar o governo na direção oposta. Assim, potenciais monopolistas poderiam estar dispostos a despendar recursos na monopolização do mercado. Mas, potenciais consumidores também poderiam se interessar em prevenir a transferência. Estes recursos, que podem simplesmente se contrabalançar, são puro desperdício do ponto de vista da sociedade como um todo.

Tullock (1971) mostrou que a mera possibilidade de haver transferências impõe custos à sociedade. Utilizando um exemplo de caridade voluntária em uma sociedade com dois cidadãos K e T, Tullock mostra que K poderia sentir-se oprimido pela pobreza de T e, voluntariamente, presentear T, aumentando a utilidade de ambos. Entretanto, T poderia perceber que há a possibilidade de K efetuar uma doação por caridade. Neste caso, T poderia investir recursos em se adequar à caridade de K. Auto-mutilação por mendigos⁸ e desemprego voluntário são exemplos desta situação, e o potencial doador pode estar disposto a investir recursos para controlar este tipo de atividade. Este investimento por parte do doador, somado ao "investimento" do receptor levaria a sociedade a um ponto abaixo da fronteira Pareto ótima.

O termo "rent-seeking" foi criado em Krueger (1974). Ela procurou mostrar como a atividade de "rent-seeking" é competitiva, elaborando um modelo para a competição por licenças de importação, tomando por base o caso de Índia e Turquia. Restrições ao mercado levariam ao surgimento de diversas formas de rendas, levando pessoas a competirem por estas rendas. Esta competição pode ser perfeitamente legal ou tomar a forma de suborno, corrupção, contrabando ou de mercados negros. No seu modelo, Krueger (1974) mostra que restrições ao comércio

⁸ Tullock (1971, p.633-634) conta que, quando esteve na China, costumava ver mendigos que haviam, deliberada e horrivelmente, mutilado a si mesmos para aumentar suas esmolas.

impõem custos à sociedade⁹, mas que a competição por licenças de importação levaria a um custo de bem estar mais elevado do que teria ocorrido se o mesmo nível de importações fosse atingido através da imposição de tarifas. Algumas conclusões importantes podem ser obtidas do modelo de Krueger. Em primeiro lugar, governos enfrentam um dilema. Se restringirem a entrada à competição por rendas, podem estar demonstrando favoritismo a determinado grupo e promovendo uma distribuição desigual da renda, entretanto, ao permitirem esta competição, a distribuição aparentará ser menos desigual e não serão acusados de favorecimento, mas os custos econômicos derivados do "rent-seeking" serão elevados. Segundo, a percepção da "rent-seeking" pode afetar a percepção das pessoas sobre o sistema econômico, alterando os incentivos e colocando o mecanismo de mercado sob suspeita. Por fim, todas as economias de mercado apresentam alguma restrição à geração de renda: em um ambiente sem restrições, empreendedores procurariam rendas pela adoção de novas tecnologias ou pela correta antecipação das mudanças do mercado; já num sistema completamente regulamentado, "rent-seeking" será a única forma de ganhos.

Juntamente com Krueger (1974), Posner (1975) também apresentou uma formalização dos custos de monopólios. Ele argumentou que a própria atividade de obtenção de um monopólio é competitiva e, por consequência, na margem, o custo de obtenção de um monopólio é exatamente igual ao lucro esperado de ser um monopolista, o que significa que a riqueza dos consumidores não seria transferida para os monopolistas, mas seria dissipada pelos esforços feitos na tentativa de monopolizar: estes esforços representam os custos sociais do monopólio. Entretanto, a total dissipação das rendas de um monopólio colocada por Posner é dependente da verificação de alguns pressupostos: (i) como a própria atividade de obtenção de um monopólio é competitiva, então, na margem, o custo de obtenção de um monopólio é exatamente igual ao lucro esperado de ser monopolista; (ii) a oferta de longo prazo de todos os recursos usados na obtenção de monopólios é perfeitamente elástica, assim, o preço total de oferta destes insumos não inclui rendas; (iii) os custos incorridos na obtenção de um monopólio não geram benefícios à sociedade.

Segundo Siriprachai (1993, p.2), o estudo do comportamento "rent-seeking" nos fornece uma estrutura conceitual para o entendimento de por que um conjunto de políticas

⁹ As estimativas de Krueger para os custos de "rent-seeking" na Índia e na Turquia estão, junto com outras estimativas, na tabela 2.1.

governamentais irracionais é sistematicamente tomado e por que algumas políticas liberalizantes são deixadas de lado.

A seguir, a tabela 2.1 apresenta os custos do comportamento "rent-seeking" para diversos países e em diferentes momentos no tempo.

Tabela 2.1 Estimativas dos Custos Sociais das Atividades de “Rent-Seeking” Para Vários Países

Autor	Período	País	% do PIB
Krueger (1974)	1964	Índia-	7,3
Krueger (1974)	1968	Turquia-	15
Posner (1975)	1974	EUA	3,5
Grais et al. (1986)	1978	Turquia	5-10
Mohammad e Whaley (1984)		Índia	29,9-43,2
Ampofo-Tuffor (1990)	1981	Gana	18-21
Ampofo-Tuffor (1990)	1983	Gana	22-25
Ross (1984)	1982	Quênia	38
Gallagher (1991)	1975-1985	Botswana	31,69
Gallagher (1991)	1975-1987	Burundi	10,40
Gallagher (1991)	1975-1987	Camarões	10,65
Gallagher (1991)	1975-1987	Chad	10,37
Gallagher (1991)	1975-1980	Costa do Marfim	22,87
Gallagher (1991)	1975-1987	Gana	13,55
Gallagher (1991)	1975-1984	Guiné	23,68
Gallagher (1991)	1975-1983	Lesotho	20,8
Gallagher (1991)	1975-1986	Madagascar	11,79
Gallagher (1991)	1975-1987	Mali	8,97
Gallagher (1991)	1975-1985	Mauritânia	25,92
Gallagher (1991)	1975-1982	Niger	5,75
Gallagher (1991)	1975-1986	Nigéria	13,97
Gallagher (1991)	1975-1987	Rwanda	9,45
Gallagher (1991)	1975-1985	Somália	7,18
Gallagher (1991)	1975-1986	Sudão	12,98
Gallagher (1991)	1975-1984	Swazilândia	18,91
Gallagher (1991)	1975-1987	Togo	10,96
Gallagher (1991)	1975-1980	Uganda	13,58
Gallagher (1991)	1975-1987	Zaire	18,02
Gallagher (1991)	1975-1987	Zâmbia	23,22
Gallagher (1991)	1975-1985	Zimbabue	21,65
Laband e Sophocleus (1988)	1985	EUA-advogados	22,6
Tarr (1994)	1989	Polônia-TV	0,46
		Polônia-carros	0,29
Stevens (1995)	1991	EUA-sindicatos	2,5

Fonte: Balbinotto Neto (2000)

A principal conclusão que podemos obter é que os custos da atividade de “rent-seeking” não são de modo algum desprezíveis. Contudo, tais custos referem-se apenas a um dado período do tempo, indicando quais são os efeitos principalmente sobre o bem-estar num determinado ano ou período do tempo, não nos informando quais são os efeitos dinâmicos.

O capítulo apresentou a teoria do comportamento "rent-seeking". Vimos que este comportamento, longe de ser um fenômeno recente, sempre existiu. Mostramos as contribuições seminais à teoria e o impacto deste tipo de comportamento em uma sociedade.

3. CORRUPÇÃO

Este capítulo apresentará algumas definições de corrupção. Apresentará, também, as principais teorias que procuram explicar o tema e qual o impacto que a corrupção têm sobre o desenvolvimento das nações.

3.1. O QUE É CORRUPÇÃO?

O termo corrupção apresenta um grande número de definições, todas elas apresentando um ponto em comum: a ilegalidade. Silva (2001) afirma que "a corrupção não é somente uma questão policial, mas também um fenômeno que pode ser estudado cientificamente". Assim, o fenômeno da corrupção seria passível de ser estudado como um comportamento racional dos agentes econômicos que agem em um mercado.

Para Johnson (1975), existe corrupção governamental se há desvio das receitas governamentais e do fluxo de renda nacional para aumentar a riqueza privada de membros do governo, quando a estes não é conferido esse direito.

Andvig et all (2000, p.12) distingue a corrupção econômica, que ocorre em uma situação de mercado e está ligada a uma troca de dinheiro ou de bens materiais, da corrupção social, que pode ser considerada uma forma de clientelismo. A corrupção social pode utilizar outras formas de favorecimento, como nepotismo, proteção ou favorecimento étnico.

A definição de Nye (1967) apud Andvig et all (2000, p.12) aponta a corrupção como sendo "o comportamento que se desvia das obrigações formais do cargo público (eletivo ou por indicação) por causa de vantagens pessoais, de ganhos de riqueza ou de status".

Macrae (1982, p.678) utiliza o termo arranjo "para evitar conotações moralistas associadas ao termo corrupção". Para ele, um arranjo é uma troca privada entre duas partes que (i) têm influência na alocação dos recursos, agora ou no futuro; e que (ii) envolve o uso ou abuso de responsabilidades públicas ou coletivas para fins privados.

Shleifer e Vishny (1993, p.599) definem corrupção como a venda por funcionários públicos de propriedade do governo para ganho pessoal.

Para Jain (2001, p.73) há um consenso de que corrupção refere-se a atos nos quais o poder do cargo público é usado para ganhos pessoais de uma forma que transgride as regras do jogo.

A corrupção parece ocorrer quando um agente viola as regras estabelecidas pelo principal, entrando em conluio com outras partes e promovendo seu próprio benefício. Efeitos negativos ao bem estar podem ocorrer se o principal esforça-se para maximizar o bem estar público e o agente não (Lambsdorff, 2000, p.2).

Para Gould e Mukendi (1989, p.428), a corrupção burocrática tipicamente conota abuso da fé pública, abuso de autoridade e sacrifício do público para benefício privado.

Assim, os pontos em comum às definições do comportamento corrupto estão na interação entre o poder público e o setor privado e na presença de ilegalidade. Mesmo não havendo uma forma estrita de corrupção, os diversos comportamentos que podem ser definidos como corruptos apresentam estas características comuns.

3.2. MEDINDO A CORRUPÇÃO

Uma questão de importância fundamental para o estudo da corrupção é a sua mensuração. Andvig et al, (2000, p.35) observou que "idealmente, os dados aplicados na pesquisa em corrupção deveriam ser baseados diretamente em observações em primeira mão de transações corruptas feitas por observadores imparciais, familiares com as regras e rotinas no setor a ser examinado". Entretanto, como observado por Jain (2001) e Mauro (1997), o problema de medir a corrupção está na sua própria natureza de clandestinidade¹⁰. A ilegalidade da corrupção faz com que ela não possa ser medida através de estatísticas oficiais ou de perguntas diretas sobre o envolvimento de pessoas em atos corruptos. Mény e Sousa (2001, p.2826) lembram que "a mensuração da corrupção anda de mãos dadas com a observação das variações qualitativas e quantitativas no espaço e no tempo". Mas, como observar estas variações? A

¹⁰ Cf. Shleifer e Vishny (1993, p.611-615)

solução encontrada para o problema foi utilizar, no lugar de medidas de corrupção, medidas da percepção das pessoas sobre a corrupção.

Reinikka e Svensson (2003) apresentam três abordagens para a mensuração da corrupção ao nível microeconômico: (i) o rastreamento dos gastos públicos, que é a tentativa de determinar quanto dos recursos governamentais originalmente alocados atingiram seu destino; (ii) a análise da prestação de serviços, utilizada para checar a eficiência dos gastos públicos, incentivos e as diversas dimensões dos serviços prestados; e (iii) a coleta de dados no nível das firmas: os dados agregados apresentariam pouca informação sobre a relação entre corrupção e os agentes individuais, daí a necessidade de coletar dados ao nível microeconômico.

3.2.1 MEDIDAS DE CORRUPÇÃO¹¹

Diversas entidades elaboram índices para medir a corrupção. A maior parte destes índices é parte de um estudo mais abrangente destas instituições. A Transparência Internacional se destaca por dedicar seus estudos ao tema da corrupção. A seguir, apresentamos alguns destes índices:

- Uma classificação de países da Business International Corporation (BI) inclui uma estimação do nível de corrupção em vários países. Esta classificação procura mostrar o grau pelo qual as transações envolvem pagamentos corruptos.
- O Fórum Econômico Mundial publica desde 1989 o World Competitiveness Report (WCR), e que inclui uma questão sobre o grau pelo qual práticas impróprias prevalecem na esfera pública. Mesmo sendo apenas uma pequena parte de um estudo maior, Ades e Di Tella (1997) afirmam que este índice apresenta a vantagem de cobrir pessoas com um conhecimento muito próximo das práticas dos negócios nos países pesquisados.
- A Political Risk Services Inc. publica, anualmente, o International Country Risk Guide (ICRG). O ICRG contém um índice de corrupção que é uma estimativa do grau de corrupção de cada país.
- A Transparência Internacional publica anualmente um índice de percepção da corrupção¹² que cobre cerca de 130 países. Quanto maior é a pontuação do país no

¹¹ Cf. Jain (2001, p.76-77) para mais índices.

índice de percepção da corrupção, menor é a corrupção percebida na nação. Ela também criou, em 1999, um índice dos pagadores de suborno. Este índice classifica a predisposição de companhias dos principais países exportadores pagarem suborno quando negociam com o exterior.

Ades e Di Tella (1997), Jain (2001) e Mény e de Sousa (2001) afirmam que a correlação entre os diversos índices de corrupção fornecidos por diferentes instituições e que utilizam diferentes metodologias tende a ser bem forte. Isto nos dá uma base para confiar que os índices podem nos fornecer informação confiável sobre o fenômeno.

3.3. DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO

Para que a corrupção ocorra, algumas condições devem ser verificadas. Jain (2001, p.77-85) coloca que a corrupção requer a coexistência de três elementos: (i) a existência de poderes discricionários; (ii) a existência de rendas econômicas consideráveis; e (iii) uma probabilidade de detecção e punição relativamente baixa.

Em primeiro lugar, a corrupção requer que alguém tenha poderes discricionários sobre a alocação de recursos. Quanto maiores os poderes discricionários, "ceteris paribus", maior o incentivo para o agente sucumbir à tentação. Rose-Ackerman (1996) nos diz que oportunidades de corrupção são criadas quando os poderes discricionários dos agentes públicos são capazes de proporcionar economias ou permitir atividades ilegais. Tanzi (1999) afirma que situações nas quais os funcionários públicos apresentam poderes discricionários sobre decisões econômicas contribuem diretamente para a existência da corrupção.

A existência de rendas econômicas também é necessária para a existência de corrupção. Jain (2001) coloca que quanto maiores as rendas, maior o incentivo para que os proprietários busquem evitar regulações e maiores os valores de pagamentos extras que eles podem oferecer aos agentes que possuem os poderes discricionários. Por definição, não estão aqui incluídos poderes discricionários que não afetam os rendimentos de grupos identificáveis. Andvig et all (2000, p.92-93) questiona se a corrupção é causada pela regulação ou se a regulação é causada pela corrupção. Os agentes privados estão dispostos a pagar algum suborno para evitar os incômodos da intervenção do setor público. Entretanto, esta possibilidade de

¹² Cf. www.transparency.org.

extração de rendas pode induzir os servidores públicos a criarem regulação, para induzirem os agentes a pagarem propinas. Esta argumentação serviria para explicar o porquê da resistência de burocratas a reformas no setor público.

Por fim, a corrupção é determinada pela existência e pela extensão de empecilhos aos atos corruptos. Aqueles que se engajam em corrupção devem acreditar que a utilidade dos rendimentos advindos da corrupção é mais valiosa do que os inconvenientes causados pelas penalidades associadas a estes atos. São impedimentos à corrupção: (i) o pagamento de salários justos aos funcionários públicos; (ii) baixos rendimentos advindos da corrupção; (iii) valores morais da sociedade; (iv) penalidades para os atos corruptos; e (v) a qualidade das instituições.

Os salários dos servidores públicos são importantes na determinação da corrupção, na medida em que representam um custo para aqueles que forem descobertos. O salário representa a quantia que o indivíduo deverá abdicar caso seja descoberto e punido. Assim, um indivíduo que recebe um alto salário estaria menos disposto a colocar seu emprego em jogo. Ainda, se a sociedade como um todo acredita que são pagos salários justos pelo trabalho dos administradores, haverá pouca simpatia por um administrador que tenta suplementar seus ganhos com propinas. Di Tella e Schargrotsky (2003) afirmam que a hipótese de que altos salários pagos pelo setor público estariam associados a baixos níveis de corrupção falha frequentemente em estudos empíricos. Entretanto, isto ocorreria pela dificuldade de isolar todas as variáveis significativas com os dados disponíveis. Segundo eles, uma variável importante, mas difícil de se obter, é a intensidade de controles de auditoria. A probabilidade de punição, influenciada por estes controles, altera o comportamento dos funcionários públicos em relação ao nível dos salários. Se estes acham pouco provável que seus atos corruptos serão descobertos, eles serão corruptos, apesar dos altos salários recebidos¹³.

Junto com os salários, os rendimentos advindos da corrupção representam um importante papel na ocorrência da corrupção. Quanto maiores estes rendimentos, mais propensos à corrupção estariam os indivíduos. Haveria um piso, abaixo do qual os rendimentos advindos da corrupção seriam aceitáveis, e um teto, acima do qual a corrupção se tornaria inaceitável. Em nações onde há algum nível de corrupção, parece que a pequena corrupção, pela qual os funcionários de baixo escalão suplementam seus rendimentos, é aceitável. Entretanto, nestas mesmas nações, o povo parece não tolerar os grandes escândalos de corrupção. Johnson (1975,

p.53) afirma que a existência de significantes rendimentos de corrupção, esperados e realizáveis, apresenta significativos efeitos comportamentais que causam perda para o resto da sociedade por serem maiores que os rendimentos realizados por aqueles que partilham do rendimento corrupto.

Os valores morais da sociedade são importantes para que se determine a extensão da corrupção¹⁴. A forma pela qual uma sociedade vê e aceita pequenas atividades ilegais, como a violação de leis de trânsito ou a compra de mercadorias contrabandeadas, pode dar uma boa idéia sobre a aceitação de atos corruptos. Para Andvig et all (2000), os códigos morais das diferentes sociedades variam na extensão pela qual atividades que eventualmente levam à corrupção são aceitas como um comportamento normal. Além disso, a extensão pela qual a mídia se envolve nos escândalos de corrupção reflete a tolerância da sociedade à corrupção.

A penalidade para a corrupção¹⁵, que é uma função composta das probabilidades de ser pego e, uma vez pego, de ser punido, é importante para que o indivíduo tome a decisão de ser ou não corrupto. Quatro fatores seriam importantes para a avaliação do indivíduo sobre os custos de se engajar em corrupção: (i) a probabilidade de ser pego¹⁶; (ii) coerção - a medida em que os próprios funcionários garantidores da lei são corruptos determinará a efetividade dos esforços anti-corrupção; (iii) independência entre judiciário e políticos; e (iv) acesso igualitário à lei.

Finalmente, o papel e a qualidade das instituições governamentais é determinante do nível de corrupção e de desenvolvimento de uma sociedade, já que dessas instituições depende a probabilidade e a intensidade de punição. A falta de controles eficientes sobre a burocracia e sobre os dirigentes do governo é um incentivo ao comportamento corrupto. Em Andvig et all (2000), vemos que em sociedades democráticas, os eleitores têm a possibilidade de retirar políticos do poder - o impedimento do presidente brasileiro Fernando Collor, no início da década de 1990, é um exemplo. Outros principais também podem exercer seu poder de renomear os agentes. Em sociedades não tão democráticas, e no meio dos ciclos eleitorais de sociedades democráticas, o público tem outros meios de influenciar o comportamento dos agentes. Estes mecanismos incluem o exercício de influência através de laços de família, de amizade ou de clientelismo, ações legais, ameaças de violência e controle dos recursos. Agentes corruptos

¹³ Cf. Rijckeghem e Weder (2001) sobre o efeito do pagamento dos servidores públicos sobre a corrupção.

¹⁴ Cf. Oliveira (2002) sobre o papel da sociedade civil no controle da corrupção.

¹⁵ Cf. Jain (2001, p.83-84), Andvig et all (2000, p.114) e Szántó (1999, p.631).

¹⁶ Rose-Ackerman (1997, p.72) afirma que a expectativa de custo do suborno é igual à probabilidade de ser pego multiplicada pela probabilidade de ser condenado multiplicada pelo castigo imposto. Assim, se a probabilidade de ser pego é alta, o nível de corrupção pode tender a zero.

podem esperar serem submetidos a estes controles, mas, ao mesmo tempo, o agente utilizará os mecanismos a seu alcance para reduzir a efetividade destes controles.

Segundo Johnson (1975, p.53) quanto mais fracas as instituições que impõe restrições competitivas e legais à corrupção e quanto menor for a aversão da sociedade à corrupção, maiores serão os rendimentos advindos da corrupção que o grupo político que controla o governo poderá realizar.

"Huntington (1968) observa que a modernização política, definida como uma transição de um governo autocrático para um governo mais democrático, é usualmente acompanhada de aumento da corrupção. Ele atribui este problema a instituições subdesenvolvidas no governo recém formado... O novo governo perde o monopólio sobre a coleta de suborno e, como resultado, múltiplas agências coletam propina onde apenas uma coletava antes, resultando em uma alocação muito menos eficiente" (Shleifer e Vishny, 1993, p.609-610).

Assim, instituições importam. A eficiência governamental, entendida como o efeito das ações de um governo no desenvolvimento de uma nação, é afetada negativamente pela ação do comportamento corrupto de seus agentes. E o desenho e a qualidade das instituições nesta sociedade determinam a existência e o alcance deste comportamento corrupto.

O nível de competição também é importante para a determinação da corrupção. Rose-Ackerman (1978), apud Laffont e N'Guessan (1999), analisou o efeito da competição interna à burocracia na corrupção. Em um contexto em que todos os burocratas são corruptos, os solicitantes de um serviço público só têm a sua solicitação atendida mediante o pagamento de propinas. Um reduzido número de burocratas honestos pode ser efetivo ao permitir que os candidatos pudessem refazer suas solicitações ao serviço público caso lhes fossem solicitadas propinas. Rose-Ackerman (1988) faz uma argumentação mais geral: "o papel das pressões competitivas na prevenção da corrupção pode ser um importante aspecto de uma estratégia para dissuadir o suborno de oficiais de baixo escalão, mas requer uma investigação amplamente embasada do efeito das estruturas organizacionais e de mercado nos incentivos à corrupção a que são submetidos os burocratas e seus clientes".

Bliss e Di Tella (1997) discutem a relação entre competição e corrupção. No modelo,

o número de firmas é afetado pelo nível de corrupção em um equilíbrio de livre entrada. Os resultados do efeito do nível de competição tanto sobre o nível de corrupção como sobre o nível de bem estar são ambíguos. Estes resultados dependeriam da estrutura de incerteza sobre os custos a que são submetidos os oficiais.

Shleifer e Vishny (1993) apresentam um modelo que relaciona a competição entre agências governamentais e o nível de corrupção quando um agente privado necessita de bens governamentais complementares para conduzir seu negócio. Eles propõem três cenários para a existência de corrupção. No primeiro cenário proposto, uma única agência é responsável por prover dois bens complementares. Ela escolhe os preços p_1 e p_2 a serem cobrados pelos dois bens, sendo x_1 e x_2 as quantidades vendidas dos respectivos bens. Os preços oficiais são iguais aos custos marginais de monopólio MC_1 e MC_2 . As propinas por unidades vendidas serão $p_1 - MC_1$ e $p_2 - MC_2$. A agência escolherá p_1 de forma que:

$$(1) \quad MR_1 + MR_2 \frac{dx_2}{dx_1} = MC_1$$

Onde MR_1 e MR_2 são as receitas marginais da venda dos bens 1 e 2, respectivamente. Quando dois bens são complementares, como permissões governamentais para um mesmo projeto, então $\frac{dx_2}{dx_1} > 0$, e, assim, no ponto ótimo, $MR_1 > MC_1$. A agência monopolista mantém a propina do bem 1 baixa para expandir a demanda pelo bem complementar 2 e assim, elevar os lucros obtidos com as propinas do bem 2. Pela mesma razão, a agência mantém baixo o preço total (preço oficial mais propina) do bem 2.

No segundo cenário, cada um dos dois bens complementares é ofertado por uma agência independente. Assim, cada agência toma os preços e quantidades da outra agência como dados. Em particular, na equação (1), $\frac{dx_2}{dx_1} = 0$. Desta forma, o ótimo é escolhido com $MR_1 = MC_1$. Aqui, a propina unitária é maior, mas a quantidade vendida é menor do que no caso anterior. Isto ocorre porque cada agência escolhe uma propina maior, por ignorar o efeito do aumento do seu nível de propina na demanda do bem complementar, ofertado pela outra agência. Ao agir de forma independente, cada agência atrapalha a outra, assim como aos compradores

privados das permissões. Este problema é especialmente grave em alguns países, por causa da livre entrada na coleta de propinas. Novas organizações governamentais têm a oportunidade de criar leis e regulações que permitem que elas se tornem provedoras de licenças e concessões adicionais, cobrando por estas concessões. Quando a entrada é livre, as propinas totais tendem ao infinito, e as vendas ou concessões governamentais, juntamente com as receitas dos subornos, tendem a zero.

No terceiro cenário, cada um dos vários bens governamentais complementares é oferecido por, pelo menos, duas agências governamentais. Neste caso, se um funcionário pede uma propina, o demandante pode ir a outro guichê ou a outro escritório. Como o conluio foi dificultado, a competição por propinas entre os ofertantes fará com que o nível das propinas tenda a zero. Assim, o melhor arranjo para reduzir a corrupção seria promover a competição entre burocratas na provisão de bens governamentais.

3.4. CONSEQÜÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

Nesta seção, veremos quais as conseqüências do comportamento corrupto. Vemos que os efeitos da corrupção podem confundir-se com suas causas. "A corrupção afeta os processos e os resultados políticos, mas seu significado, assim como a relevância de determinados casos, são também influenciados pelo conflito de interesses políticos" (Johnston, 1997, p.103).

3.4.1 EFEITOS POSITIVOS DA CORRUPÇÃO

A corrupção não apresentaria apenas efeitos nocivos, podendo apresentar também um papel de facilitadora das relações entre o setor privado e burocracias morosas: teria a função de lubrificante das engrenagens da burocracia governamental. Existe uma corrente que vê a corrupção como sendo "um mal, mas que não tem efeitos sobre o crescimento econômico, podendo, em alguns casos, até ser benéfica, os chamados revisionistas" (Balbinotto Neto, 2000, p.164).

Balbinotto Neto (2000, p.164) resume a visão dos principais autores desta corrente:

"Leff (1966), Huntigton (1968) e Nye (1966) argumentaram que a corrupção pode ser vista como um mecanismo que promove o desenvolvimento econômico. Isto poderia ocorrer de vários modos segundo eles: (i) em primeiro lugar, as práticas consideradas corruptas agilizariam os trâmites burocráticos e permitiria aos indivíduos evitar a burocracia e a demora que geralmente ocorre em sistemas burocráticos nos países em desenvolvimento; (ii) em segundo lugar, os funcionários públicos que recebessem suborno poderiam trabalhar com mais afinco e presteza, visto que o suborno funcionaria como uma espécie de incentivo e um estímulo a maior produtividade dos mesmos; (iii) a corrupção promoveria a formação de capital na medida em que centralizaria capitais em determinados setores quando o capital privado fosse escasso ou houvesse dificuldades de se cobrar impostos e por fim, (iv) o suborno promoveria a integração das elites dirigentes nos países recém emancipados".

Em Jain (2001, p.92) vemos que se tentou mostrar que a corrupção pode ser benéfica quando um agente pode ser induzido a revelar informação que beneficie o bem estar de outros. O bem estar do principal seria melhorado quando um pagamento corrupto pode ser feito.

Entretanto, Ades e Di Tella (1997), através de estudo empírico, concluem que os atos corruptos estariam mais próximos de "areia nas engrenagens" do que de "lubrificante das engrenagens". Haveria uma correlação positiva entre a incidência de suborno em um país e o tempo que os gerentes de firmas internacionais precisam passar com burocratas. Se o argumento de lubrificante de engrenagens fosse válido, altos níveis de suborno estariam associados a altos níveis de eficiência burocrática, requerendo menores esforços gerenciais. Mas, como colocou Rose-Ackerman (1997, p.61-62) a possibilidade de ganhos através da corrupção levaria burocratas a impor mais regulação ou a se recusarem a realizar serviços "gratuitos" sem propinas.

3.4.2 EFEITOS NEGATIVOS DA CORRUPÇÃO

Ao contrário do que afirmam os revisionistas, evidências empíricas sugerem que a corrupção reduz o crescimento econômico. Mauro (1995 e 1997) nos mostra diversos canais pelos quais o crescimento econômico é afetado pela corrupção.

O primeiro é através da redução dos incentivos ao investimento. "Onde há corrupção,

os empreendedores estão cientes de que parte dos lucros de seus investimentos futuros pode ser reivindicada por funcionários públicos corruptos" (Mauro, 1997, p.140). A corrupção agiria como um imposto que reduz os incentivos ao investimento. Shleifer e Vishny (1993) argumentam que, apesar de propinas assemelharem-se a impostos, promovem uma distorção muito maior do que estes. Isto ocorre porque a corrupção, ao contrário da tributação, é ilegal e deve ser mantida em segredo, o que aumenta o seu custo para a sociedade. Mauro (1995) apresenta evidências empíricas de que a corrupção diminui o nível de investimentos e o crescimento econômico: uma evolução de um desvio padrão no índice de corrupção provoca o aumento dos investimentos em 5% do PIB e a elevação em 0,5% da taxa anual de crescimento do PIB per capita.

Murphy, Shleifer e Vishny (1991), apud Mauro (1997), explicam que, em situações em que o parasitismo oferece oportunidades mais lucrativas, a alocação de talento será prejudicada: os indivíduos mais talentosos apresentarão uma tendência maior a se envolver em parasitismo do que em trabalho produtivo, com consequências adversas para a taxa de crescimento de seu país.

Outro canal é o da possibilidade de redução da eficiência dos fluxos de auxílio pela corrupção, através do desvio de verbas de seus projetos originais. O desvio de recursos destinados a projetos sociais e a escolha de gastos improdutivo, por si só prejudiciais, levam a uma diminuição na quantidade de fundos de auxílio, pois muitos doadores, verificando a ineficiência de suas transferências, desistem de realizar doações.

Um quarto canal de propagação da corrupção é o das perdas de arrecadação tributária, que ocorre quando a corrupção "assume a forma de evasão de impostos ou o uso indevido de isenções arbitrárias na tributação" (Mauro, 1997, p.141).

O quinto canal apontado por Mauro (1997) é a alocação de contratos de licitação pública em um sistema corrupto, que pode levar a infra-estrutura e serviços públicos inferiores. Isto pode ocorrer nos casos em que as preferências não são bem definidas¹⁷.

O último canal seria o efeito da corrupção na composição das despesas do governo. Mauro (1998) apresenta evidências empíricas de que a corrupção afeta a composição dos gastos

governamentais, afirmando que corrupção e gastos governamentais em educação relacionam-se negativamente. Os funcionários do governo poderiam preferir certos tipos de despesas que permitiriam coletar subornos em segredo. O investimento que deveria ser alocado em setores como educação e saúde, importantes para a elevação do capital humano da sociedade, é destinado para grandes obras, das quais é mais fácil desviar verbas e coletar propinas. De acordo com Jain (2001, p.96), a corrupção altera a alocação de recursos públicos em favor daqueles mais lucrativos, em termos de coleta de propinas.

Al-Marhubi (2000) estuda a relação entre corrupção e inflação. Segundo ele, inflação e corrupção relacionam-se de diversas formas. Primeiro, governos com elevada evasão fiscal e com altos custos de coleta de impostos têm um incentivo para buscar receita através da senhoriagem. Isto ocorre porque evasão fiscal e custos de coleta de impostos tendem a ser maiores em nações mais corruptas. Segundo, negócios reagem à corrupção indo para a informalidade e aumentando sua dependência da inflação. Terceiro, a corrupção pode levar à fuga de capitais, encolhendo os ativos taxáveis. Finalmente, ao reduzir receitas e elevar os gastos públicos, a corrupção contribui para elevados déficits fiscais, levando a consequências inflacionárias em nações com mercados financeiros menos desenvolvidos. Seu estudo apresenta evidências empíricas de que um nível elevado de corrupção está associado com inflação alta e conclui que a reforma de instituições políticas e econômicas para fortalecer o cumprimento da lei e para reduzir a corrupção deveria fazer parte da agenda de qualquer reforma significativa.

Silva, Garcia e Bandeira (2001), através de discussão teórica e de estimativas econométricas, apresentam o impacto da corrupção na riqueza e no crescimento de uma nação. Eles encontram que (i) a corrupção é um fenômeno que reduz a produtividade do capital, sendo este o principal mecanismo pelo qual a corrupção reduz o produto por trabalhador na economia; e que (ii) a corrupção provoca uma redução no produto potencial da economia e que a corrupção apresenta impacto direto na taxa de juros de longo prazo.

Burki e Perry (1998) apud Silva, Garcia e Bandeira (2001) estudam o impacto de variáveis institucionais no crescimento econômico. Suas principais conclusões são: (i) instituições que garantem direitos de propriedade são fundamentais para o crescimento econômico; (ii) o grau de corrupção percebida tem um efeito negativo na performance econômica; (iii) a confiança entre agentes econômicos e o serviço público tem efeitos

¹⁷ Cf. Menezes (2000) para ver como as preferências do governo afetam o nível de corrupção.

importantes no crescimento econômico e na produtividade dos fatores; e (iv) o desenvolvimento institucional encoraja o crescimento econômico e a convergência das nações em desenvolvimento para os padrões de vida das nações desenvolvidas.

Méndez e Sepúlveda (2000) demonstram como o nível de corrupção maximizador do crescimento, na presença de regulação do governo, não é necessariamente zero. A corrupção é apresentada como tendo dois efeitos separados: encoraja o crescimento econômico ao permitir que os agentes econômicos ludibriem a legislação existente e, por outro lado, desvia os investimentos. Utilizando dados do ICRG, eles apresentaram um modelo de equilíbrio geral para chegar a novas evidências empíricas que sugerem a existência de uma relação convexa entre corrupção e crescimento econômico em nações livres. No caso de nações não-livres, o artigo coloca que não é possível fazer afirmações sobre o comportamento dos agentes econômicos em nações que enfrentam importantes restrições de suas escolhas e liberdades. Assim, na ausência de liberdade, os efeitos da corrupção sobre o crescimento podem não funcionar da mesma maneira que para uma nação livre.

3.5. CORRUPÇÃO COMO UM FENÔMENO DE "RENT-SEEKING"

A corrupção se apresenta como um fenômeno de "rent-seeking" na medida em que ela necessita que alguém tenha poderes discricionários e que existam incentivos para que rendas sejam buscadas e capturadas. Entretanto, segundo Jain (2001), nem todo o uso de poderes discricionários por políticos, legisladores ou burocratas, e que beneficia alguém, constitui corrupção. Quando, por quê, e como os políticos e administradores estão dispostos a serem influenciados determina se o processo é livre de corrupção ou não. Atos legalmente sancionados de "rent-seeking" tornam-se atos ilegais de corrupção quando, pelo menos, uma das seguintes condições é violada: (i) o processo de influência dos tomadores de decisão representa um jogo competitivo, com regras que são conhecidas por todos os jogadores; (ii) não há pagamentos secretos ao agente; e (iii) os clientes e os agentes são independentes uns dos outros, no sentido de que um grupo não se beneficia do rendimento obtido pelo outro grupo.

Caso os indivíduos acreditem que terão um benefício líquido ao agirem ilegalmente para se apropriarem de rendas existentes (ou para criarem novas rendas) eles o farão. Balbinotto Neto (2000, p.163) afirma que:

"... a corrupção nada mais é do que um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa, podendo ser vista como um comportamento de "rent-seeking". A corrupção permite que os empresários privados capturem e mantenham posições monopolistas na economia bem como privilégios e transferências de renda. Isto possibilita que os produtores ineficientes continuem nos mercados e provê oportunidades para que os burocratas e políticos transfiram rendas para si e para os que os apóiam. O resultado disto é que, com a politização da alocação dos recursos, os mercados não funcionam de modo adequado, pois os produtores ineficientes podem permanecer no mercado por um longo período. O sucesso destes "rent-seekers" estaria relacionado com sua capacidade de influenciar os burocratas governamentais e os políticos, sendo favorecidos aqueles que tem um chamado "capital político", que é utilizado para "influenciar e ter acesso ao governo".

Segundo Mbaku (1996, p.107), a corrupção está relacionada principalmente ao controle governamental e à regulamentação da atividade econômica. Uma vez escolhida e adotada uma configuração institucional, e estabelecido o governo, grupos políticos tentarão utilizar o aparato governamental para redistribuir renda e riqueza em benefício próprio. Mbaku (1998) destaca que empreendedores que buscam posições de monopólio artificialmente criadas pelo governo precisam comprar estas posições em mercados politizados e controlados por servidores civis; burocratas buscam capturar parte das rendas criadas demandando propinas; e empreendedores também subornam funcionários públicos com o intuito de diminuir as perdas impostas pelas regulações governamentais. Se o sistema econômico fosse desregulado e o acesso a mercados irrestrito, não haveria razão para o pagamento de propinas. Assim, a corrupção burocrática relaciona-se diretamente ao nível e extensão da atividade econômica na economia.

Johnson (1975, p.54-55) apresenta a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking" ao mostrar que a mera possibilidade de ganhos advindos do controle do governo poderia levar a esforços para capturar os rendimentos advindos de corrupção, apresentando efeitos significativos e perversos. Os ganhos da corrupção induziriam a um excessivo fluxo de recursos para atividades políticas - participação em atividades de partidos políticos que buscam ser o governo. Ao se apoderar do governo, um grupo pode, através de corrupção, extrair rendimentos do resto da sociedade. Assim, diversos grupos serão formados pelo emprego de fatores de produção em atividades políticas. Os novos recursos atraídos para a atividade política produzem serviços com valor social marginal mais baixo do que os serviços que seriam feitos nos setores de onde foram

drenados. Esta transferência de recursos é então ineficiente, já que não responde por mudanças nas valorações marginais dos diferentes serviços. Outra perda social apareceria por causa da distorção nos preços relativos, produzida pelo excesso de recursos que fluem para a atividade política. As rendas dos fatores demandados pelos grupos políticos aumentam relativamente às rendas dos outros fatores, e a queda do produto nos setores dos quais os recursos fluem para atividades políticas induzirá a evidentes mudanças nos preços relativos, já que nem todos os setores serão afetados da mesma forma.

3.5.1 CORRUPÇÃO E "LOBBY"

Segundo Lambsdorff (2000) a corrupção pode ser distinguida de outras formas de "rent-seeking" pela forma com se relaciona com a lei e pela forma das transferências envolvidas e pela extensão da competição pelas rendas.

Podemos distinguir corrupção de "lobby" pela forma como os tomadores de decisão são influenciados. Corrupção ocorreria quando é dado dinheiro para os tomadores de decisão, enquanto o "lobby" ocorreria quando investimentos são feitos na tentativa de influenciar, seja através de telefonemas ou da contratação de advogados, aos tomadores de decisão. De acordo com Krueger (1974, p.292-293) o suborno é freqüentemente tratado como uma simples transferência. Entretanto, a mera possibilidade de existência do suborno leva os agentes a competir pelos cargos públicos, levando ao desperdício de recursos na competição pelas rendas advindas do suborno.

Lambsdorff (2000, p.21-23) afirma que, ao contrário do "lobby", a corrupção pode influenciar no processo de criação de rendas. A corrupção motivaria¹⁸ políticos e servidores públicos a impor, ou ameaçar impor, restrições de mercado, maximizando as rendas e, por conseqüência, os subornos pagos. Segundo Pritzl (1995) apud Lambsdorff (2000, p.24), a corrupção difere do "lobby" porque as rendas artificialmente criadas pelos tomadores de decisão são o resultado do comportamento "rent-seeking", e não a sua causa.

Lambsdorff (2000, p.12-14) afirma que também se poderia distinguir corrupção de "lobby" pelo nível de competição envolvido. A corrupção, como um processo fechado, não

¹⁸ Cf. Rose-Ackerman (1999, p.37), Bardhan (1997, p.1323).

permite a entrada de potenciais entrantes no processo enquanto o "lobby" é aberto a todos e provê regras transparentes e claras sobre a participação. Desta forma, a corrupção seria uma forma monopolística de "rent-seeking" e seria preferível em relação a formas de "rent-seeking" mais competitivas. Esta preferência se daria porque a redução do número de competidores por rendas levaria a uma diminuição do desperdício devido ao comportamento "rent-seeking". Entretanto, Lambsdorff (2000, p.16-19) rejeita a afirmação de que uma forma monopolística de "rent-seeking" seria preferível a formas competitivas, primeiro, porque a competição seria um dos fatores a impactar no tamanho da renda e segundo, porque o comportamento de políticos pode ser alterado pela opinião pública através do voto¹⁹. Assim, um sistema democrático se apresentaria como um controle ao comportamento "lobbystico", pois "se um tomador de decisão cria rendas excessivas, e se terceiras partes podem revogar seu suporte político, a expectativa para a próxima eleição pode estar ameaçada e o público em geral pode encontrar várias formas de expressar seu desalento. As desutilidades associadas à criação de rendas podem aumentar com o tamanho da renda e com as perdas de bem estar impostas a terceiras partes" (Lambsdorff, 2000, p.16). Segundo Rose-Ackerman (1986) uma propina destinada a mudar um voto custará ao político algum apoio de seu eleitorado. Assim, o suborno deve ser grande o suficiente para compensar a redução da chance de reeleição do político. Também, de acordo com Lambsdorff (2000), o impacto do aumento do número de competidores nos gastos em "rent-seeking" não é necessariamente positivo. Haveria a dissipação das rendas porque, para firmas competitivas, o tamanho total da renda é um bem público pelo qual elas dificilmente fariam "lobby". Ao contrário, para o monopolista, a renda total é um bem privado e ele estaria disposto a empregar seus recursos em atividades de "rent-seeking".

Wintrobe (1998) apud Lambsdorff (2000, p.18) sugere ainda a importância de considerar que os competidores não são homogêneos quanto à qualidade de seus produtos e a suas habilidades como "rent-seekers". "Cada novo competidor introduz a possibilidade de que um produto ou serviço melhor seja selecionado pelo processo de licitação. Benefícios não são esperados se os competidores são escolhidos de forma aleatória, mas são prováveis se há alguma racionalidade guiando o processo de seleção" (Lambsdorff, 2000, p.18).

Vantagens da competição também adviriam da quantidade de informação disponível. Em uma concorrência pública, os competidores são forçados a revelar alguma informação sobre

¹⁹ Veja em Kunicova e Rose-Ackerman (2001) uma discussão empírica sobre o impacto de diferentes regras eleitorais na corrupção política.

o seu grau de eficiência e são incentivados a incrementar a sua produtividade. Enquanto isso, monopolistas são mais difíceis de serem induzidos a este tipo de comportamento.

3.5.2 CORRUPÇÃO BUROCRÁTICA E "RENT-SEEKING"

Mbaku (1998, p.197) coloca que a corrupção burocrática envolve, além do suborno por indivíduos e grupos que buscam favores governamentais, roubo e a apropriação ilegal dos recursos públicos pelos servidores públicos, nepotismo, tributação ilegal, entre outras atividades ilegais. Mas, assim como nem todo o comportamento de "rent-seeking" é corrupção, nem todas estas atividades se enquadram no comportamento "rent-seeking". O suborno de um servidor público para obter um tratamento especial é corrupção burocrática e é "rent-seeking". A apropriação indevida dos recursos públicos por um servidor público para o benefício privado é corrupção burocrática, mas não se classifica como comportamento "rent-seeking".

Segundo Siriprachai (1993, p.31), "se burocratas podem se posicionar como os beneficiários do comportamento "rent-seeking", haverá oportunidade para corrupção". Para ele, burocratas não são diferentes dos indivíduos maximizadores do bem estar pessoal²⁰.

De acordo com Mbaku (1998, p.200-203), a corrupção burocrática permite que servidores públicos elevem seus ganhos acima dos limites legais. Permite também que uns poucos empreendedores se apoderem de posições privilegiadas na economia.

Em sua análise da eficiência alocativa do suborno, Lien (2002) procura verificar a veracidade do argumento de que, na presença de suborno, a firma mais eficiente venceria o leilão. Utilizando um modelo em que os competidores movem-se seqüencialmente, ele introduz uma assimetria no jogo e, como consequência, o competidor mais eficiente pode não ser o vencedor da competição. O primeiro competidor a jogar apresenta uma vantagem em relação ao outro. Assim, pode ocorrer outra competição "rent-seeking" pela liderança do jogo.

Rose-Ackerman (1986) analisa o suborno. Subornos podem substituir um procedimento impessoal e meritocrático por um impessoal, mas baseado na propensão a pagar; ou podem ajudar a manter um sistema de favores pessoais. Subornos não ocorreriam em

²⁰ Cf. também Tollison (1982) e Rowley (1993).

mercados perfeitamente competitivos, onde compradores e vendedores podem conseguir o que desejam ao preço corrente - a corrupção requer imperfeições de mercado. No caso de o governo ser um grande comprador, levando à necessidade de que encomendas sejam feitas, a negociação de um contrato se torna necessária. Se for oferecido suborno, deve haver rendas pelas quais pagar, e, se o suborno é aceito, o principal deve ser parte interessada no negócio ou então não deve estar monitorando o agente de forma adequada. Em contextos em que preços não se elevam em resposta à escassez de determinados produtos (em economias planificadas, por exemplo) funcionários públicos podem pagar suborno para obter alguma quantidade do produto escasso.

3.6. O COMBATE À CORRUPÇÃO

Após entender que a corrupção é resultado de um comportamento oportunista, e que está relacionada com o controle e com a regulação governamental nas atividades econômicas, podemos entender como ela pode ser combatida. De acordo com Mbaku (1996), um programa de limpeza da corrupção deve ser formatado levando-se em conta o impacto das regras vigentes no comportamento dos indivíduos na sociedade. Assim, seu controle passa, diretamente, pela restrição da capacidade do governo de prover uma legislação que favoreça interesses especiais.

Qualquer programa efetivo de combate à corrupção deve iniciar com o estabelecimento de novas regras que garantam que o resultado será o desejado pela sociedade. Este resultado será garantido se as regras estabelecidas proporcionarem um sistema de incentivos que torne o investimento produtivo, e não o oportunismo, lucrativo. Para que comportamentos oportunistas sejam minimizados, as regras nesta sociedade devem (i) garantir direitos de propriedade; (ii) conter um sistema de cumprimento das leis efetivo e eficiente; e (iii) restringir e limitar a habilidade do governo de impor redistribuições ineficientes.

Collier (2000) enfatiza que uma sociedade que está presa em um equilíbrio corrupto necessita de um grande empurrão para se livrar desta situação. Ele enfatiza três estratégias de combate à corrupção. A primeira consiste em elevar as normas morais, tornando a corrupção menos aceitável. Pode-se fazer isto (i) documentando e publicando os altos custos sociais da corrupção; (ii) celebrando exemplos de honestidade; ou (iii) medir a corrupção nas diversas instituições, para que comparações possam ser feitas. A segunda é elevar os riscos de punição para os indivíduos envolvidos em corrupção. Isto pode ser feito (i) elevando os incentivos para

informar atos corruptos; (ii) recompensando dedo-duros; ou (iii) elevando as penalidades para atos corruptos. Finalmente, mudando as expectativas sobre o comportamento dos servidores, por exemplo, criando novas instituições com incentivos para a honestidade.

Meagher (1997) sugere algumas ações para o combate da corrupção. Para o suborno na aprovação de investimentos, ele sugere ações como o aumento da competição e a superposição de tarefas; a simplificação de procedimentos; o incentivo a denúncias; o fortalecimento de leis administrativas; o cumprimento da lei criminal; e o aumento dos pagamentos dos servidores civis. Para evitar o suborno nas compras governamentais, ele sugere o estreitamento dos procedimentos licitatórios e de formatação; o requerimento de documentação; a realização de auditorias e inspeções de qualidade; penalidades mais severas; a implementação de múltiplos pontos de checagem; incentivos a "dedo-duros"; o fortalecimento dos recursos em licitações; a descentralização de procedimentos e a privatização de empresas públicas.

O presente capítulo apresentou uma visão geral do tema corrupção. Vimos algumas das formas pelas quais a corrupção é tratada pela teoria econômica. Apesar de alguns autores, os chamados revisionistas, argumentarem que a corrupção não é realmente prejudicial, vimos que seus efeitos para o desenvolvimento socioeconômico são perversos. A corrupção afeta negativamente o desenvolvimento de uma nação ao alterar a alocação dos recursos e talentos disponíveis, reduzir o investimento, alterar a composição dos gastos governamentais, reduzir a confiança dos agentes na economia. Vimos de que forma podemos considerar a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking". Em especial, a corrupção burocrática pode ser adequadamente explicada através da teoria do "rent-seeking".

4. CORRUPÇÃO NO BRASIL

A quantidade de notícias de irregularidades no trato da coisa pública no Brasil sugere que o comportamento corrupto é corriqueiro no país. A análise do Índice de Percepção da Corrupção publicado pela Transparência Internacional revela que a corrupção no Brasil tem se mantido estável, com ligeira alta, nos últimos anos. Sendo a corrupção perniciosa para o desenvolvimento de uma sociedade, o estudo do caso brasileiro é de extrema relevância.

Geddes e Neto (2000) argumentam que mudanças na legislação eleitoral e na Constituição aumentaram as probabilidades de corrupção porque diminuíram a capacidade do executivo para forjar coalizões estáveis e assegurar a fidelidade de seus seguidores no Congresso e porque aumentaram o poder do Congresso, favorecendo práticas corruptas e clientelistas. Eles evidenciam a existência de dois tipos de comportamentos comuns no Brasil. O primeiro é a troca de recursos por apoio, seja ele político, financeiro ou favores pessoais. Este tipo de comportamento de "rent-seeking", nem sempre é ilegal, mas viola normas de probidade e eficiência, sendo considerado ilegítimo e injusto, além de desperdiçador de recursos estatais. O segundo tipo, a corrupção em sentido restrito se refere a atos ilegais praticados por funcionários do governo para enriquecer, levantar fundos de campanha ou comprar apoio de membros do Legislativo e administradores públicos, bem como de grupos de interesse. O quadro abaixo destaca as formas mais conhecidas de corrupção durante a administração Collor:

Quadro 4.1

FORMA	DESCRIÇÃO
Superfaturamento	Aumentar artificialmente os preços de bens ou serviços vendidos ao governo para propiciar lucros adicionais às empresas em troca de propinas.
Agilização de pagamentos	Apressar pagamentos aos empreiteiros por serviços prestados em troca de propina.
Facilitação de contratos	Pagar uma comissão para obter contratos do governo.
Fraudação de licitações públicas	Ignorar critérios técnicos e de custos na seleção de empreiteiras para executar projetos públicos ou de firmas para fornecer bens e serviços ao governo.

Manipulação de regras	Mudar as regras para fornecer isenções e incentivos fiscais ou outros subsídios a indivíduos ou empresas particulares em troca de apoio ou propina.
Venda de informação	Fornecer informação privilegiada sobre decisões governamentais referentes à política econômica em troca de apoio ou propina.
Arrecadação ilegal de fundos	Obter contribuições ilegais de campanha junto a empresários.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Geddes e Neto (2000).

Geddes e Neto (2000) e Silva (2001) destacam a relação entre o subdesenvolvimento institucional e o alto nível de corrupção no Brasil. A seguir, veremos as causas da corrupção no Brasil.

O estatismo foi a opção do Brasil para a busca de desenvolvimento na metade do século XX, e a criação de estatais como BNDES, Petrobrás, CSN e os bancos estaduais aumentou a politização da alocação dos recursos. A existência de rendas a serem capturadas e de poderes discricionários nas mãos de políticos e burocratas levou ao aumento da corrupção e de outras atividades de "rent-seeking" no país. Segundo Garcia (2003, p.20-21) "no Brasil, existe a crença de que a corrupção surge, de forma organizada, a partir do governo Juscelino Kubitschek (JK) com sua política de investimentos dirigida a obras civis e rodoviárias". Geddes e Neto (2000) verificam que a relação entre a intervenção estatal e a importância dos recursos do estado na política é positiva e estatisticamente significativa. Para tal, eles utilizaram a percentagem de deputados eleitos para a Assembléia Constituinte que haviam antes ocupado cargos administrativos em alguma esfera do executivo para medir acesso aos recursos estatais. Para medir a intervenção estatal na economia, utilizaram o valor médio da participação do setor público no produto econômico bruto dos estados de cada região.

A legislação eleitoral brasileira contribuí para o tradicional recurso à política clientelista tanto para garantir votos para políticos quanto para garantir votos dos parlamentares para as propostas presidenciais. No sistema de lista aberta, o candidato compete ao mesmo tempo, com os candidatos de outros partidos e com membros de seu próprio partido. Neste sistema, o candidato deve distinguir-se dos seus colegas de partido pelo seu carisma e pelos favores oferecidos, aumentando a pressão para que os candidatos recorram ao clientelismo como

forma de distinção dentro de um mesmo partido.

Também, causas políticas são importantes para explicar a corrupção no Brasil, principalmente nos anos pós-redemocratização. O principal problema com que se defronta o executivo num sistema presidencial é garantir apoio suficiente dos parlamentares para aprovar leis importantes. A maior fragmentação partidária em relação ao período democrático anterior reduz a probabilidade de o partido do presidente vir a controlar o congresso, aumenta a probabilidade de o presidente pertencer a um partido pequeno e aumenta o número de partidos representados no Legislativo. A consequência disto é o aumento da necessidade do executivo recorrer a troca de favores para aprovar suas demandas no congresso. Também, a disciplina partidária, que é a tendência dos membros de um partido a votarem em bloco, e importante para evitar o uso do clientelismo, reduziu-se nos primeiros anos pós-redemocratização. Finalmente, a maior representação legislativa dos estados menos populosos (e mais atrasados) lhes dá um poder desproporcional no controle de Congresso, aumentando, mais uma vez, a dependência do executivo federal com práticas políticas clientelistas.

4.1. O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

Silva (2001) nos lembra que os agentes sociais, públicos e privados, e os grupos por eles formados agem conforme um conjunto de regras, normas, valores e instituições, que limitam e restringem os graus de liberdade de cada um, dando como exemplo o pacto constitucional de uma democracia. Ocorre que o resultado do jogo não depende apenas da qualidade dos jogadores, mas também da qualidade de suas regras. O fenômeno da corrupção endêmica pode ser descrito por mecanismos de racionalidade: numa sociedade em que o incentivo para desrespeitar as regras é muito maior do que o de respeitá-las, ser honesto não é o melhor, mas sim ser desonesto e trapacear.

Uma reforma que melhore a qualidade das regras pode ser entendida como a adoção de arranjos institucionais que tem por objetivo reduzir os retornos marginais das atividades de “rent-seeking” e aumentar os retornos marginais das atividades de “profit-seeking”. Assim, entendendo a corrupção como um fenômeno de “rent-seeking”, a reforma de uma sociedade corrupta nada mais é do que um problema de economia constitucional onde se procuram estabelecer regras, tanto nos estágios pré-constitucional como pós-constitucional, a fim de

umentar o bem-estar dos indivíduos.

Buchanan (1980b) sugere que a reforma de uma sociedade de "rent-seeking" deve ser feita através de um acordo geral que implique em mudanças constitucionais significativas. Buchanan (1980b, p.366) chamou a este acordo geral, no qual os vários grupos que compõe a sociedade concordariam com a eliminação simultânea e geral das oportunidades de "rent-seeking" existentes, de "revolução constitucional".

A análise de Buchanan (1980b) pode ser melhor compreendida utilizando-se o instrumental de teoria dos jogos. Numa sociedade de "rent-seeking", os indivíduos e grupos podem se comportar como "rent-seekers" ou "profit-seekers". Neste caso, a solução deste jogo será do tipo "dilema dos prisioneiros". Assim, por exemplo, os indivíduos ou grupos podem cooperar ou não, obtendo os seguintes resultados:

Dilema dos prisioneiros com matriz de "pay-offs" simétrica

		B	
		PS	RS
A	PS	6, 6	1, 10
	RS	10, 1	4, 4

O resultado deste jogo é dado por (RS, RS), no qual ambos os grupos optam por adotar um comportamento de "rent-seeking", levando a um resultado ou a uma posição inferior quando comparada com a posição que é Pareto-ótimo (PS, PS). Assim, a questão que se impõe é - como fazer com que os indivíduos e/ou grupos cooperem - ou, em outras palavras, qual a estrutura de incentivos proporcionada pela estrutura institucional que induzirá os indivíduos a apresentarem um comportamento "profit-seeking"?

Embora, como vimos acima, a estratégia (PS, PS) seja uma estratégia que produza uma solução Pareto-ótima no sentido de que não há outra estratégia que leve ambos os grupos a uma situação melhor, a solução deste jogo foi (RS, RS), resultado do comportamento otimizador de cada grupo. Assim, quando falamos da uma reforma de uma sociedade de "rent-seeking", ela pode ser entendida, no contexto da teoria dos jogos, como aquele conjunto de ações que induzam os agentes e grupos a cooperarem. Contudo, esta solução parece ser bastante fácil e simplista,

visto que os “pay-offs” do jogo são simétricos. A solução deste jogo de “dilema dos prisioneiros” fica mais complicada quando há uma assimetria dos “pay-offs” conforme podemos ver na matriz de "pay-offs" assimétrica. Embora a solução do jogo seja ainda (RS, RS), a solução cooperativa de (PS, PS) somente pode ser obtida se o indivíduo B compensar o indivíduo A, além dos ganhos explicitados neste jogo.

O que um jogo do tipo “dilema dos prisioneiros” com “pay-offs” assimétricos nos mostra é que, conforme destacou Buchanan (1980b, p.362-363), existem ganhos a serem explorados entre os dois participantes; contudo, a exploração destes ganhos requer que sejam feitos pagamentos adicionais a um dos jogadores. Isto torna o resultado cooperativo mais difícil de ser alcançado. Assim, vemos que, quando há uma assimetria dos “pay-offs”, a reforma de uma sociedade de “rent-seeking” se torna mais difícil de ser implementada, pois neste caso há tanto ganhadores como perdedores, além do problema de se obter um consenso a respeito das mudanças institucionais requeridas.

Dilema dos prisioneiros com matriz de "pay-offs" assimétrica

		B	
		PS	RS
A	PS	5, 7	-1, 8
	RS	8, -1	8, 0

A situação pode ficar ainda mais complicada, se bem que mais realista se nós assumimos que existam tanto simetrias *ex-ante* como assimetrias *ex-post*, como no caso retratado na matriz de “pay-offs” abaixo. Aqui vemos que os ganhos para a cooperação ainda existem, mas é necessário que sejam feitos pagamentos compensatórios a um dos indivíduos. Além disso, deve-se levar em conta a questão de como implementar e que instrumentos utilizar a fim de minimizar as atividades de “rent-seeking”.

Dilema dos prisioneiros com matriz de "pay-offs" assimétrica e com incerteza

		B	
		PS	RS
A	PS	6, 6	-1, 8
	RS	8, -1	8, 0 ou 0, 8

Tornando nossa análise ainda mais realista e assumindo que jogo do dilema dos prisioneiros é jogado de forma repetida, podemos gerar resultados como A. Entretanto, nesta situação, cada grupo pode estabelecer uma reputação no sentido de que seja obtido um resultado que implique num jogo cooperativo. A possibilidade de cooperação surge devido ao fato de que ela pode induzir a uma mudança que se traduza em cooperação e ganhos futuros. Assim, quando é assumido que um jogo é jogado um número infinito de vezes, e as partes se dão conta do valor de seus “pay-offs” futuros, bem como do risco de retaliação dos outros grupos, que se traduz num comportamento de “rent-seeking”, isto pode ser suficiente para que eles adotem um comportamento “profit-seeking” e não de “rent-seeking”. A razão pela qual a cooperação ocorra é que em jogos repetidos, os grupos antecipam que eles terão que lidar um com o outro num futuro próximo. Isto os induz a considerarem não somente as conseqüências dos ganhos imediatos devido à atividade de “rent-seeking”, mas também aos efeitos de suas atitudes no longo prazo. Assim, podemos sugerir que as reformas de uma sociedade de “rent-seeking” são mais fáceis de ocorrer em países velhos do que em novos, onde os grupos já estão estabelecidos e não há mudanças significativas entre os grupos.

Como vimos acima, a reforma de uma sociedade corrupta pode ser feita pela estruturação de instituições que permitam e incentivem um aumento de riqueza pela criação de um excedente e não pelo bloqueio de um processo de mercado. Entretanto, a tarefa de se eliminar as atividades de “rent-seeking”, uma vez que elas tenham sido estabelecidas pelos grupos de interesse, não é fácil, visto que ela implica na eliminação de rendas e privilégios para aqueles grupos. Assim, quanto maiores forem as rendas, maior será a oposição a ser enfrentada a uma reforma de uma sociedade de “rent-seeking”.

Fleischer (2000) sugere algumas propostas para uma reforma política no Brasil, visando ao melhor funcionamento de um sistema presidencial moderado e equilibrado.

Uma reforma do sistema eleitoral, alterando de uma representação proporcional de lista aberta (que incentiva a competição e o conflito entre correligionários) para uma representação proporcional de lista fechada. No sistema de lista fechada o eleitor passa a votar em uma lista completa de candidatos do partido, ordenadas antes das eleições pelos próprios partidos. Este sistema levaria a campanha das promessas individuais para uma discussão entre os partidos sobre seus programas, plataformas, idéias e propostas. Além disto, a lista fechada

tornaria o controle do financiamento das eleições mais fácil e reduziria o custo das eleições.

Reforma da legislação eleitoral, eliminando ou reduzindo as desigualdades regionais na Câmara dos Deputados mediante a adoção de um sistema de representação baseado no princípio de uma pessoa, um voto. O sistema atual sub-representa os estados mais desenvolvidos e populosos e super-representa os estados menos desenvolvidos e populosos. Também, a ampliação das leis de inelegibilidade a fim de impedir as candidaturas de parentes de detentores de cargos públicos e de pessoas em débito com a receita federal; a imposição de normas mais severas quanto ao domicílio federal; a exigência de prazos mais longos de desincompatibilização para possíveis candidatos; e a necessidade de estabelecer normas mais rigorosas para o financiamento das campanhas.

A eliminação da imunidade absoluta de que gozam os membros do Congresso, trocando por uma imunidade restrita a crimes políticos. A imunidade absoluta leva criminosos que buscam manterem-se fora do alcance da lei a investirem pesado para conquistarem um cargo eletivo. A dificuldade para a eliminação desta proteção a que tem direito os membros do Congresso é que são seus próprios membros que teriam que aprovar a reforma.

Reforma da legislação eleitoral, inibindo a criação de legendas de aluguel. Uma proposta é a imposição de um limite de representatividade, nos moldes da Alemanha, o que alteraria bastante a lógica das estratégias eleitorais no Brasil.

Auditorias independentes nos ministérios federais. As auditorias internas de cada ministério, autarquia ou empresa estatal são subservientes a seu respectivo ministro ou diretor. Analogamente, o Tribunal de Contas da União não consegue concluir nenhuma auditoria contrária aos interesses políticos e econômicos de seus ministros.

Reorganização do processo de elaboração do orçamento. Recomendações da CPI do orçamento sugeriram a eliminação da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, dando competência às comissões permanentes; reorganização do planejamento e elaboração orçamentários no Executivo; proibição de emendas orçamentárias por deputados e senadores; e eliminação dos "subsídios sociais" destinados aos parlamentares.

Reorganização do serviço público. A possibilidade quase ilimitada de distribuir cargos possibilita uma apropriação do estado por grupos políticos. A aprovação da "Lei de Responsabilidade Fiscal" permitiu um avanço neste sentido, ao obrigar os governos a reduzirem drasticamente o número de cargos de confiança.

Reforma do sistema de governo. A mudança do sistema de governo para um sistema parlamentarista ou misto reduziria os poderes discricionários do executivo, permitindo um maior controle do executivo pelo poder legislativo.

Este capítulo mostrou que a corrupção é um problema para o Brasil e que é um assunto que merece atenção. O problema do controle da corrupção foi apresentado como um problema de economia constitucional, onde as regras da sociedade devem ser desenhadas de forma a incentivar seus agentes a apresentarem um comportamento de "profit-seeking" ao invés de um comportamento de "rent-seeking". Foram apresentadas sugestões para uma reforma política e algumas delas já estão sendo discutidas no Congresso Nacional.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou verificar como a corrupção pode ser entendida como um fenômeno de "rent-seeking" e como podemos aplicar essa abordagem no controle da corrupção no Brasil.

Para isto, a teoria do comportamento "rent-seeking" foi apresentada. Vimos como ela está inserida no pensamento econômico; as contribuições seminais de Tullock (1967), Krueger (1974) e Posner (1975) à teoria; como o comportamento dos agentes econômicos pode ser explicado por esta teoria; como este comportamento afeta o funcionamento da economia. Foi verificado que o comportamento "rent-seeking" impõe custos significativos às sociedades. Países com boa governança e com instituições capazes de restringir este tipo de comportamento são mais prósperos do que países onde o comportamento "rent-seeking" não é limitado de forma adequada. Assim, quando os recursos são alocados politicamente, ao invés de pelo mercado, a sociedade como um todo se encontra em uma situação pior.

Após, o tema corrupção foi apresentado. Mostrou-se quais são os elementos que determinam o comportamento corrupto, formas tomadas pela corrupção e algumas das maneiras pelas quais a teoria econômica procura explicar o fenômeno. Verificou-se que, apesar dos efeitos benéficos atribuídos à corrupção pelos revisionistas, os atos corruptos apresentam um empecilho ao desenvolvimento das nações. A corrupção afeta, através da redução do investimento, da alocação de talentos, da redução da eficiência dos fluxos de auxílio, das perdas na arrecadação tributária, do seu efeito na alocação de contratos de licitação pública, e do seu efeito sobre as despesas do governo, o desenvolvimento econômico dos países.

Vimos também como a corrupção pode ser vista como um fenômeno de "rent-seeking". A existência de rendas para serem capturadas pode levar os agentes econômicos a utilizarem-se de comportamento ilícito para alcançar posições privilegiadas que possibilitem a captura destas rendas. Quando a política, ao invés do mercado, torna-se o principal mecanismo de alocação de recursos, pessoas buscarão um tratamento preferencial por parte dos tomadores de decisão. Neste caso, burocratas podem demandar propinas em troca de benefícios. "Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou

de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja suborno" (Rose-Ackerman, 1997, p. 60).

A seguir, as causas para um elevado índice de corrupção no Brasil foram apresentadas. Um modelo de reforma de uma sociedade de "rent-seeking" voltado para a alteração dos incentivos dos agentes foi apresentado e, a seguir, foram apresentadas sugestões de reformas institucionais para o controle da corrupção no Brasil.

Finalmente, sugiro, para pesquisa futura²¹, a realização de trabalhos empíricos sobre os efeitos da corrupção nos países latino-americanos e no Brasil. A realização de trabalhos sobre o assunto pode ajudar na elaboração de programas de combate à corrupção na região, e, por consequência, auxiliar na criação de um ambiente favorável para o crescimento econômico destes países.

²¹ Cf. Silva (2005) para uma agenda de pesquisas para o Brasil.

6. BIBLIOGRAFIA

- ADES, Alberto e DI TELLA, Rafael (1997). The New Economics of Corruption: a Survey and some New Results. **Political Studies**, XLV, p.496-515.
- AL-MARHUBI, Fahim A. (2000). Corruption and Inflation. **Economics Letters**, vol.66, p.199-202.
- ANDVIG, Jens Chr.; FJELDSTAD, Odd-Helge; AMUNDSEN, Inge; SISSENER, Tone e SOREIDE, Tina (2000). **Research on corruption: a policy oriented survey**. NORAD, 2000.
- ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (2005). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BALBINOTTO Neto, Giacomo (2000). **"Rent-Seeking" e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências**. Tese de Doutorado, USP, 2000.
- BARDHAN, P. (1997). Corruption and Development: a Review of Issues. **Journal of Economic Literature**, vol.XXXV, p.1320-46.
- BLISS, Christopher e DI TELLA, Rafael (1997). Does Competition Kill Corruption?. **Journal of Political Economy**, vol.105, n°5.
- BORSANI, Hugo (2005). Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública. in: ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (2005). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.103-125..
- BUCHANAN, James M (1980a). Rent-Seeking and Profit-Seeking. in: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. e TULLOCK, Gordon. (eds). (1980) **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. Texas A & M University economics series: 1980. n° 4.
- _____(1980b). Reform in the Rent-Seeking Society. in: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. e TULLOCK, Gordon. (eds). (1980) **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. Texas A & M University economics series: 1980. n° 4.
- COLLIER, Paul (2000). How to Reduce Corruption. **African Development Bank**, Blackwell, p.191-205.
- DABLA-NORRIS, Era (2000). **A Game Theoretic Analysis of Corruption in Bureacracies**. Working Paper 106, IMF.
- DI TELLA, Rafael e SCHARGRODSKY, Ernesto (2003). in: TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003). **Global Corruption Report**. Disponível em: <http://www.globalcorruptionreport.org/download.shtml>.
- FLEISCHER, David (2000). Além de Collorgate: Perspectivas de Consolidação Democrática no Brasil Via Reformas Políticas. in: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Org.) (2000).

- Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor.** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p.81-110.
- GARCIA, Ricardo Letizia (2003). **A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul.** Tese de Doutorado, UFRGS, 2003.
- GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur (2000). Fontes Institucionais de Corrupção no Brasil. in: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Org.) (2000). **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor.** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p.47-79.
- GEORGE, Kenneth D.; JOLL, Caroline e Lynk, E. L. (1992). **Industrial Organization: Competition, Growth and Structural Change.** Londres, Routledge.
- GOULD, David J. e MUKENDI, Tshiabukole B. (1989). Bureaucratic Corruption in Africa: Causes, Consequences and Remedies. **International Journal of Public Administration**, vol.12, nº3, p.427-457.
- JAIN, Arvind K. (2001). Corruption: a Review. **Journal of Economics Surveys**, vol.15, nº1.
- JOHNSON, Omotunde E. G. (1975). An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries. **Kyklos**, vol.28, 1975, fasc.1, p.47-61.
- JOHNSTON, Michael (1997). Agentes Públicos, Interesses Particulares e Democracia Sustentável: Quando a Política e Corrupção se Unem. in: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global.** 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 354p.
- KIMENYI, Mwangi S. e MBAKU, John Mukum. (1999). **Institutions and Collective Choice in Developing Countries.** Aldershot: Ashgate, 1999.
- KIMENYI, Mwangi S. e TOLLISON, Robert D. (1999). Rent Seeking, Institutions and Economic Growth. in: KIMENYI, Mwangi S. e MBAKU, John Mukum (eds.) (1999). **Institutions and Collective Choice in Developing Countries.** Aldershot: Ashgate, 1999.
- KRUEGER, Anne O. (1974). The Political Economy of Rent Seeking Society. *American Economic Review*, LXIV (3), June, 291-303 in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II.** Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- KUNICOVA, Jana e ROSE-ACKERMAN (2002). **Electoral Rules as Constraints on Corruption: the Risks of Closed-List Proportional Representation.** Disponível em: http://www.law.berkeley.edu/institutes/law_econ/workingpapers/PDFpapers/rose-ackerman_spr02.pdf em 26/12/2003.
- LAFFONT, Jean-Jacques e N'GUESSAN, Tchétché (1999). Competition and Corruption in an Agency Relationship. **Journal of Development Economics**, vol.60, p.271-295.
- LAMBSDORFF, Johann Graf (2000). **Corruption and Rent-Seeking.** Revised version.

- LIEN, Donald (2002). Rent Seeking and Allocative Efficiency: the Case of Bribery. **Pacific Economic Review**, vol.7: 1, p.123-133.
- MAURO, Paolo (1995). Corruption and Growth. **The Quartely Journal of Economics**, August 1995, p.681-712.
- _____ (1997). Os Efeitos da Corrupção Sobre Crescimento, Investimentos e Gastos do Governo: uma Análise de Países Representativos. in: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) (1997). **A corrupção e a economia global**. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 354p.
- _____ (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. **Journal of Public Economics**, vol.69, p.263-279.
- MBAKU, John Mukum (1992). Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior. **Konjunkturpolitik**, vol.38, p247-265.
- _____ (1996). Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups. **Cato Journal**, vol.16, fasc.1, p.99-118.
- _____ (1998). Corruption and Rent Seeking. in: BORNER S. and PALDAM M. **The Political Dimension of Economic Growth**. London: MacMillan/St. Martin's.
- McNUTT, P. A. (1996). **The Economics of Public Choice**. Brokfield: Edward Elgar.
- MACRAE, John (1982). **Underdevelopment and the Economics of Corruption: a Game Theory Approach**. World Development, vol.10, n° 8, p.677-687.
- MEAGHER, Patrick (1997). **Combating Corruption in Africa: Institutional Challenges and Responses**. Working Paper n°.203, IMF.
- MÉNDEZ, Fabio e SEPÚLVEDA, Facundo (2000). **Corruption and Growth: Theory and Evidence**. Michigan State University.
- MENEZES, Flávio M. (2000). **The Microeconomics of Corruption: The Classical Approach**. EPGE/FGV.
- MÉNY, Y. e de Sousa, L. (2001). Corruption: Political and Public Aspects. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**.
- MUELLER, Dennis C. (2003). **Public Choice III**. Cambridge University.
- MURPHY, Kevin M.; SCHLEIFER, A. e VISHNY, Robert W. (1991). The Allocation of Talent: Implications for Growth. **Quartely Journal of Economics**, v.106 (2), p.503-530.
- OLIVEIRA, Anna Cynthia de (2002). O Papel da Sociedade Civil no Controle da Corrupção. in: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). (2002). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p.421-435.
- POSNER, Richard A. (1975). The Social Costs of Monopoly and Regulation. *Journal of Political*

- Economy, vol.83, fasc.4, p.807-27 in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- REINIKKA, Ritva e SVENSSON, Jakob (2003). **Survey techniques to Measure and Explain Corruption**. The World Bank Development Research Group.
- RIJCKEGHEM, Caroline Van e WEDER, Beatrice (2000). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much? **Journal of Development Economics**, vol.65, 2001, 307-331.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1986). Bribery. in: J. Eatwell and P. Newman, eds. **The New Palgrave: A Dictionary of Economic Theory and Doctrine**. London: Macmillan, 1986.
- _____ (1988). **When is Corruption Harmful?** Annual World Bank Conference on Economic Development.
- _____ (1996). **The political economy of corruption - causes and consequences**. The World Bank: public policy for the private sector, vol.74, 1996.
- _____ (1997). A Economia Política da Corrupção in: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global**. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 354p.
- ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Org.) (2000). **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, 240p.
- ROWLEY, Charles K (1993). Homo Economicus in the Political Market Place. **Public choice theory I**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). (2002). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- SHLEIFER, A. e VISHNY, Robert W. (1993). Corruption. **Quartely Journal of Economics**, CVIII, p.599-617.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da (1996). **A Economia Política da Corrupção**. Estudos Econômicos da Construção. www.transparencia.org.br em 20/10/2003.
- _____ (2001). **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac São Paulo, 2001. 144p (Série Ponto Futuro, 8).
- _____ (2005). Corrupção e Produção de Bens Públicos. in: ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (2005). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.126-135.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; Garcia, Fernando e Bandeira, Andréa Câmara (2001). **How does Corruption Hurt Growth? Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and per capita Income**. www.transparencia.org.br em 30/07/2004.

SIRIPRACHAI, Somboom (1993). Rent-Seeking Activities: a survey of recent issues. **Lund Papers in Economic History**, vol.28, 1993.

SZÁNTÓ, Zoltan (1999). Principals, Agents and Clients. Review of the Modern Concept of Corruption. **Innovation**, vol.12, n°4.

TANZI, Vito (1998). **Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures**. IMF Staff Paper, 45 (4), p.559-594.

_____ (1999). Governance, Corruption, and Public Finance: an Overview. in: SCHIAVO-CAMPO, Salvatore (ed.) (1999). **Governance, Corruption and Financial Management**. Asian Development Bank.

TOLLISON, Robert D. (1982). Rent-Seeking: a survey. **Kyklos**, vol.35, fasc.4, 1982, p.575-602.

TULLOCK, Gordon (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, V, p.224-32. in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

_____ (1971). The Cost of Transfers. *Kyklos*, XXIV, 629-42 in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

VARIAN, Hal R. (2000). **Microeconomia: Principios Básicos**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

_____ (1973). The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience. **Political Science Quartely**, vol.88, n°.1, p.71-85.

WINTROBE, R. (1998). Some Lessons on the Efficiency of Democracy from a Study of Dictatorship. in: BORNER, S. e PALDAM M. (eds). **The Political Dimension of Economic Growth**. London, New York: Macmillan Press and St. Martin Press, p.20-37.

WORLD BANK (2000). **The Quality of Growth**. 1^a ed. Oxford: Oxford University, 2000.



2º LUGAR

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTOR: Gustavo Viola de Araújo
Rio de Janeiro - RJ

Transparência e Educação no Combate à Corrupção no Brasil

RESUMO

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

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

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

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

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

2. Referencial Teórico

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

2.1 Considerações Iniciais sobre o Conceito de Corrupção

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

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

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

Klitgaard (*apud* Pereira, 2004) oferece uma definição de corrupção que será a utilizada na presente monografia: “corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o *status*, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.”

2.2 A Mecânica Microeconômica da Corrupção

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Corrupção e Países em Desenvolvimento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Iniciativa da Sociedade Civil: a ONG Repórteres sem Fronteiras

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

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

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

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

O Brasil tem apresentado o seguinte ILI:

Tabela II: Índice de Liberdade de Imprensa

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

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

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

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

3.3 Iniciativa Governamental: Controladoria-Geral da União

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Iniciativa Governamental: Portal da Transparência

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

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

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

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

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

Tabela III: Repasses ao Município do Rio de Janeiro.

Função	Ação Governamental	Linguagem Cidadã	Valor Destinado (R\$)
Assistência Social	006O - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei nº 10.836, de 2004)	Bolsa Família - Benefícios	5.573.010,00
Encargos Especiais	099E - Auxílio Financeiro aos Entes Federados Exportadores	Compensação de Exportação - CEX	154.675,65
Encargos Especiais	0369 - Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação		17.300.643,05
Encargos Especiais	0047 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF (CF, art.212)	Transferência - FUNDEF (CF, art.212)	7.276.298,58
Encargos Especiais	0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art.159)	FPM - CF art. 159	6.883.835,56

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Conclusões e Sugestões

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

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

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

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

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

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

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

5. Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



3º LUGAR

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTOR: **Felipe Guatimosim Maciel**
Porto Alegre - RS

O Controle da Corrupção no Brasil

I Concurso de Monografias e Redações
Controladoria Geral da União
2005

RESUMO

O presente trabalho analisa a corrupção do ponto de vista da teoria econômica, analisando o caso do Brasil. Em particular, a corrupção é analisada como um fenômeno de "rent-seeking", tanto do ponto de vista teórico como empírico, sendo indicadas as implicações e os ganhos que esta abordagem pode trazer para o entendimento do fenômeno. O comportamento "rent-seeking", que pode ser definido como o dispêndio de recursos escassos na captura de transferências de riqueza, é prejudicial ao desenvolvimento de uma sociedade e ocorre quando os recursos são alocados politicamente, ao invés de pelo mercado. A corrupção, que pode ser definida como a venda, por funcionários públicos, de propriedade do governo para ganho pessoal, é determinada pela existência de poderes discricionários; pela existência de rendas econômicas consideráveis; e por uma probabilidade de detecção e punição relativamente baixa, e pode ser entendida como um comportamento de "rent-seeking". No Brasil, o comportamento corrupto está institucionalizado e seu controle pode ser feito pela revisão de algumas regras, de forma a incentivar o comportamento dos agentes da economia a se engajarem em atividades empreendedoras ao invés de investirem na busca de rendas improdutivas.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. A TEORIA ECONÔMICA DO "RENT-SEEKING"	7
2.1. DEFINIÇÕES.....	7
2.2. "RENT-SEEKING" E "PUBLIC-CHOICE"	8
2.3. A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA DOS CUSTOS SOCIAIS DE MONOPÓLIOS	9
3. CORRUPÇÃO.....	15
3.1. O QUE É CORRUPÇÃO?.....	15
3.2. MEDINDO A CORRUPÇÃO	16
3.3. DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO.....	18
3.4. CONSEQÜÊNCIAS DA CORRUPÇÃO	23
3.5. CORRUPÇÃO COMO UM FENÔMENO DE "RENT-SEEKING"	27
3.6. O COMBATE À CORRUPÇÃO	32
4. CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	34
4.1. O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL	36
5. CONCLUSÃO.....	42
BIBLIOGRAFIA	44

GRÁFICOS, TABELAS E QUADROS

Gráfico 2.1 Custos de monopólio 10

Tabela 2.1 Estimativas dos Custos Sociais das Atividades de “Rent-Seeking” Para Vários Países 13

Quadro 4.1 34

1. INTRODUÇÃO

O objetivo do trabalho é analisar a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking", tanto do ponto de vista teórico como empírico, indicando as implicações e ganhos que esta abordagem pode trazer para o entendimento do fenômeno e analisando o caso do Brasil.

Segundo Buchanan (1980a), nós podemos definir "rent-seeking" como um comportamento de pessoas procurando maximizar seus retornos através de suas capacidades e oportunidades em um conjunto de instituições onde os esforços individuais geram perda social em vez de excedente social. Para Tollison (1982, p.578), "rent-seeking" é o gasto de recursos escassos para capturar transferências artificialmente criadas.

Segundo Tanzi (1998) o termo corrupção vem do verbo latino "*rumpere*" - romper, que significa a quebra de algo. Este algo pode ser um código de conduta moral, social ou ainda uma regra administrativa; para haver quebra de uma regra administrativa, ela deve ser precisa e transparente. Além disso, é necessário que o funcionário corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível para si próprio, sua família, seus amigos ou tribo, e que este benefício seja visto como uma compensação do ato específico de corrupção. Embora tal descrição possa parecer simples, ela revela uma série de dificuldades quando se procura definir com mais precisão o que venha a ser corrupção. As principais dificuldades seriam, em primeiro lugar, saber se realmente houve quebra de regras. Em segundo lugar, quando as relações sociais são muito estreitas e pessoais, atos considerados corruptos em termos legais ou administrativos podem ser considerados perfeitamente normais do ponto de vista social. Tendo em vista estes fatos, não é de se estranhar que existam várias definições do que venha a ser corrupção, cada uma delas procurando captar e enfatizar um aspecto que os pesquisadores consideram relevante. Inicialmente, podemos utilizar um conceito de corrupção utilizado pelo Banco Mundial que diz que "corrupção é geralmente definida como o abuso do poder público para benefício privado" (World Bank, 2000, p.137).

Qual a importância do estudo da corrupção? O Banco Mundial considera a corrupção como o maior obstáculo para o desenvolvimento econômico e social, pois ela distorceria a autoridade das leis e enfraqueceria a base institucional necessária ao crescimento econômico. A

OCDE afirma que a corrupção tem se tornado um assunto de suma importância política e econômica nos últimos anos e que a necessidade de medi-la tem se tornado evidente. A Transparência Internacional, uma organização dedicada ao combate à corrupção, afirma que este é um dos maiores desafios do mundo contemporâneo. Ela corrói o governo e distorce políticas públicas, leva à má alocação dos recursos, fere o setor privado e, principalmente, prejudica os pobres. Seu controle só é possível através da cooperação de uma ampla gama de limites no sistema, incluindo, principalmente, a sociedade civil e o setor privado. Também haveria um papel determinante para as instituições internacionais no apoio ao combate à corrupção nas nações em desenvolvimento.

Não são apenas organismos internacionais que demonstram preocupação com o tema. A revista *Veja*, principal publicação semanal do Brasil, apresentou, em seus 36 anos de existência, 72 capas com os termos corrupção, suborno ou propina. Recentemente, em abril de 2004, referiu-se à corrupção nas prefeituras brasileiras como "uma praga nacional". Temos assim que a sociedade em geral, e não só algumas organizações isoladas, preocupa-se com a corrupção.

Quanto à corrupção no Brasil, Silva (2001) indaga sobre a relevância do tema para o país, e afirma que há uma relação perversa entre corrupção e desigualdade. O que diferencia o caso brasileiro de outros no mundo é que, além das causas usuais para a ocorrência do comportamento corrupto, aqui a corrupção está institucionalizada.

Assim, este é um assunto a ser estudado. E diversas disciplinas se ocupam do seu estudo. Ela é objeto de estudo das ciências políticas¹, da antropologia², do direito e da economia. Silva (1996) sugere a utilização da economia política ao estudo da corrupção argumentando que "como a economia pode ser encarada como um método, calcado na idéia de escolha com restrições e custos de oportunidade, a heurística positiva desta ciência e seu domínio cognitivo podem ser ampliados para além de suas fronteiras mais triviais" (Silva, 1996, p. 2). Dentro da economia, encontramos uma série de diferentes abordagens para o tema, passando pela microeconomia, macroeconomia, teoria dos jogos³ e teoria da agência⁴.

¹ Cf. Andvig et all (2000, p.51-62).

² Cf. Andvig et all (2000, p.62-79).

³ Cf. MACRAE (1982) e DABLA-NORRIS (2000).

⁴ Cf. MENEZES (2000).

A abordagem escolhida neste trabalho foi a da "Public Choice". Sob esta ótica, verificamos como o comportamento "rent-seeking" dos agentes da economia leva à corrupção. Tanto a abordagem da "Public Choice" como o fenômeno da corrupção apresentam como característica a relação entre o público e o privado e é esta semelhança que torna a "Public Choice" uma ferramenta adequada à análise da corrupção do ponto de vista econômico. Estudar a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking" nos permite analisá-la como um comportamento racional por parte de indivíduos que atuam dentro de um determinado arranjo institucional. A corrupção é um caso especial de comportamento "rent-seeking" no qual, de acordo com Jain (2001, p.78), ou o processo de influência dos tomadores de decisão não é claro para todos os participantes; ou há pagamentos indevidos ao agente; ou no qual um grupo beneficia-se das rendas recebidas por outro grupo. Se pelo menos uma destas situações ocorre, a atividade de "rent-seeking" passa a ser, também, uma atividade corrupta.

Algumas questões são pertinentes a este trabalho:

1. A corrupção pode ser vista como um fenômeno de "rent-seeking"?
2. Quais as causas da corrupção?
3. Quais seus efeitos?
4. É possível medi-los?
5. Quais são as formas sob as quais a corrupção se apresenta?
6. Como o tema é abordado pela teoria econômica?
7. Como podemos controlar a corrupção?

O próximo capítulo tratará especificamente do comportamento de rent-seeking. Será feita uma revisão de literatura, apresentando as origens da teoria, definições, principais contribuições e aplicações. O terceiro capítulo tratará de corrupção, fazendo uma revisão da literatura, apresentando definições, principais contribuições, formas de abordagem e apresentando a corrupção como um fenômeno de rent-seeking. No quarto capítulo veremos a corrupção no Brasil. Por fim, um quinto capítulo, onde apresentamos algumas considerações finais com base no que foi visto nos capítulos anteriores.

2. A TEORIA ECONÔMICA DO "RENT-SEEKING"

Neste capítulo, apresentaremos a teoria do comportamento "rent-seeking". Veremos como ele está inserido na teoria econômica, definições, seus antecedentes, o desenvolvimento da teoria e alguns "insights" da teoria do "rent-seeking".

2.1. DEFINIÇÕES

Diversos autores apresentam definições para o comportamento "rent-seeking".

Segundo Buchanan (1980a, p.4) o termo "rent-seeking" foi cunhado para descrever o comportamento em um contexto institucional onde os esforços para maximizar ganhos geram desperdício social ao invés de um excedente social.

Kimenyi e Tollison (1999, p.199) definem "rent-seeking" simplesmente como o dispêndio de recursos escassos na captura de transferências de riqueza.

McNutt (1996) define "rent-seeking" como "custos implícitos ou escondidos que são atribuídos à criação de escassez artificial promovida, em muitos casos, pelo provimento, por parte do governo, de direitos de monopólio, e inclui o subsequente gasto de recursos reais por candidatos a monopolistas através do suborno e de lobby do governo".

Krueger (1974, p.291) afirma que "em muitas economias orientadas para o mercado, restrições sobre a atividade econômica são comuns. Estas restrições originam rendas de diversas formas e pessoas, freqüentemente, competem por estas rendas".

O termo "rent-seeking" ainda não havia sido cunhado, mas Tullock (1971, p.642) define o comportamento ao afirmar que "a transferência em si pode não apresentar custos, mas a expectativa da transferência leva indivíduos e grupos a investir recursos na tentativa de obter uma transferência ou de resistir que seus recursos sejam transferidos".

Mueller (2003, p.333) nos diz que "o governo pode, por exemplo, ajudar a criar, aumentar ou proteger a posição de monopólio de um grupo. Fazendo isto, o governo aumenta as

rendas de monopólio dos grupos favorecidos às custas dos compradores dos produtos e serviços destes grupos. As rendas de monopólio que o governo pode prover são um prêmio digno de ser perseguido, e à perseguição destas rendas é dado o nome de "rent-seeking".

Das definições apresentadas, verificamos que existem pontos em comum à maioria delas. Assim, temos que o comportamento "rent-seeking" apresenta, como características gerais, restrições artificialmente criadas à atividade econômica e a tentativa de capturar rendas geradas por estas restrições.

2.2. "RENT-SEEKING" E "PUBLIC-CHOICE"

A teoria do comportamento "rent-seeking" está inserida na escola da "public-choice". Rowley (1993) conceitua a "public-choice", ou economia política, como uma ciência relativamente nova, localizada na intersecção entre economia e política e que procura entender e prever o comportamento de mercados políticos através do uso de técnicas de análise da economia (o postulado da escolha racional) para modelar o comportamento de decisão extra-mercado. Segundo Kimenyi e Mbaku (1999, p.1), cientistas políticos acreditam que o indivíduo na arena política procura servir ao interesse público. A ciência econômica, ao contrário, estuda o comportamento do indivíduo no mercado e assume que o homem econômico é guiado pelo interesse próprio e procura maximizar sua utilidade. A "public choice" dispensa esta dicotomia e argumenta que o indivíduo político e o indivíduo econômico são uma pessoa única. Assim, a teoria da "public choice" se propõe a explicar uma série de fenômenos afetados pela ação de mercados políticos⁵.

Buchanan (1980a, p.5) define renda econômica como um excedente social que ocorre se o dono de um recurso recebe pelo seu uso mais do que o seu custo de oportunidade. Uma forma de criação de renda é através de atividades empreendedoras. Um empresário descobre um novo produto (ou uma maneira mais eficiente de produzir um produto existente) e recebe pela sua atividade retornos mais elevados do que teria recebido em qualquer uso alternativo dos seus recursos. Mercados bem organizados se encarregariam, através da livre entrada, de promover a dissipação destas rendas. É por isto que, de acordo com Tollison (1982, p.575), as rendas econômicas são um fenômeno de curto prazo. Mas, um empresário poderia encontrar uma maneira de convencer o governo de que ele merece a concessão de um direito de monopólio e de

que o governo garantirá tal direito não permitindo a entrada de potenciais concorrentes. Krueger (1974, p.291) afirma que as restrições governamentais sobre a economia são fatos comuns, e que estas restrições levam ao surgimento de rendas pelas quais as pessoas competem, legalmente ou ilegalmente. As rendas reais (ou naturais) são diferentes das rendas artificiais porque as atividades "rent-seeking" têm implicações produtivas no primeiro caso, mas não no segundo.

Buchanan (1980a, p.4) procura separar os dois casos, denominando de "profit-seeking" o comportamento de pessoas que procuram maximizar seus retornos através de suas capacidades e oportunidades e que é socialmente benéfico, em oposição ao comportamento "rent-seeking", que ocorre em um conjunto de instituições onde os esforços individuais para maximizar valor geram perda social em vez de excedente social. Siriprachai (1993, p.19) acrescenta que tanto "rent-seeking" como "profit-seeking" no mercado competitivo apresentam-se como características normais da vida econômica, mas os ganhos dos donos de recursos serão dissipados a níveis normais pelo "profit-seeking" competitivo.

2.3. A ABORDAGEM NEOCLÁSSICA DOS CUSTOS SOCIAIS DE MONOPÓLIOS

A teoria neoclássica afirma que a existência de monopólios levaria a uma alocação ineficiente dos recursos, já que teríamos uma restrição da produção para níveis abaixo dos competitivos. Com o preço acima do custo marginal, temos uma alocação ineficiente no sentido de Pareto. Temos que o valor social dos bens produzidos pelo monopolista é excedido pelos custos sociais de produção, pois, se houver uma redução dos preços cobrados pelo monopolista e aumentando-se o nível de produção, teremos um ganho de bem-estar, visto que, agora, os custos marginais serão iguais aos benefícios marginais⁶.

Até o início dos anos 1960, diversos estudos na mensuração dos custos de bem estar de monopólios e tarifas, entre eles os de Harberger (1954, 1959), haviam concluído que estes custos eram muito pequenos. Os estudos de Liebenstein (1966) e de Tullock (1967) contestaram os resultados dos custos sociais de monopólios. Liebenstein (1966) introduziu o conceito de ineficiência-X⁷, que diz respeito à ineficiência interna de empresas sob competição imperfeita.

⁵ Cf. Borsani (2005) para uma síntese da teoria da "public-choice".

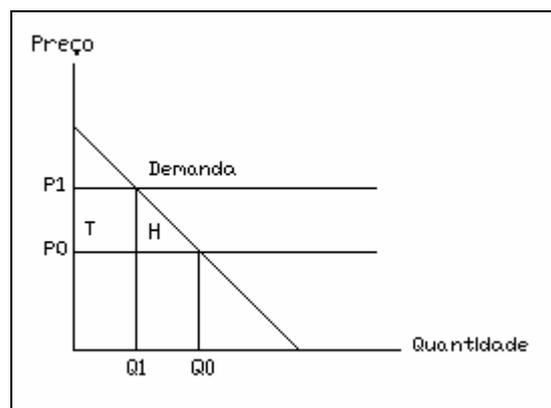
⁶ Sobre a abordagem neoclássica dos custos sociais de monopólios, cf. Balbinotto Neto (2000) e Varian (2000).

⁷ Cf. George, Joll e Link (1971) para uma análise da ineficiência-X.

2.3.1 A TEORIA DO "RENT-SEEKING"

A desconfiança de que os custos de monopólio eram maiores do que os estudos baseados na abordagem neoclássica sugeriam levou Gordon Tullock a propor, em artigo de 1967, o que viria a ser a teoria da "rent-seeking". Uma simplificação do método de Harberger (1954, 1959) para mensurar estes custos é apresentada a seguir, como em Tullock (1967). Supondo que uma commodity possa ser produzida domesticamente ao preço P_1 e importada por $P_0 < P_1$, com dada demanda e sem tarifas, Q_0 unidades serão adquiridas ao preço P_0 . Caso uma tarifa proibitiva seja imposta, Q_1 unidades serão compradas ao preço P_1 . O argumento tradicional afirma que o aumento no preço é uma mera transferência entre os membros da comunidade e que a única perda de bem estar é o triângulo de Harberger (H) da figura 2.1.

Gráfico 2.1 Custos de monopólio



Fonte: elaborado pelo autor com base em Tullock (1967)

Tullock (1967) argumenta que há vários custos que são ignorados por este procedimento. No caso da tarifa, por exemplo, sua coleta requer gastos com inspetores de alfândega, guarda costeira e, pelo lado dos importadores, despachantes para agilizar o movimento de bens nas alfândegas. Assim, o retângulo T - retângulo de Tullock - da figura 2.1 ao invés de ser uma simples transferência dos consumidores para os produtores domésticos, apresenta custos que não existiam antes da imposição desta tarifa. Além do mais, os donos dos recursos, agora engajados na produção ineficiente da commodity, não recebem nada além do que teriam recebido se a tarifa nunca tivesse sido imposta e eles tivessem empregado seus recursos em uma outra indústria. É como se o governo exigisse que uma indústria estabelecida

abandonasse um método eficiente de produção para adotar um método ineficiente. Assim, o custo de uma tarifa protecionista é o triângulo mais a diferença entre o custo doméstico de produção e o preço ao qual os bens poderiam ser importados.

O argumento de Tullock é o de que governos não impõem tarifas protecionistas por si mesmos. Eles precisam da ação de lobistas ou de alguma outra pressão exercida pelo dispêndio de recursos em atividades políticas. Poderia-se afirmar que os produtores domésticos investiriam em lobby pró-tarifa até que o retorno marginal do último dólar gasto fosse igual ao seu retorno em conseguir a transferência. Mas, poderia haver outros interesses procurando evitar a transferência e empregando recursos para influenciar o governo na direção oposta. Assim, potenciais monopolistas poderiam estar dispostos a despendar recursos na monopolização do mercado. Mas, potenciais consumidores também poderiam se interessar em prevenir a transferência. Estes recursos, que podem simplesmente se contrabalançar, são puro desperdício do ponto de vista da sociedade como um todo.

Tullock (1971) mostrou que a mera possibilidade de haver transferências impõe custos à sociedade. Utilizando um exemplo de caridade voluntária em uma sociedade com dois cidadãos K e T, Tullock mostra que K poderia sentir-se oprimido pela pobreza de T e, voluntariamente, presentear T, aumentando a utilidade de ambos. Entretanto, T poderia perceber que há a possibilidade de K efetuar uma doação por caridade. Neste caso, T poderia investir recursos em se adequar à caridade de K. Auto-mutilação por mendigos⁸ e desemprego voluntário são exemplos desta situação, e o potencial doador pode estar disposto a investir recursos para controlar este tipo de atividade. Este investimento por parte do doador, somado ao "investimento" do receptor levaria a sociedade a um ponto abaixo da fronteira Pareto ótima.

O termo "rent-seeking" foi criado em Krueger (1974). Ela procurou mostrar como a atividade de "rent-seeking" é competitiva, elaborando um modelo para a competição por licenças de importação, tomando por base o caso de Índia e Turquia. Restrições ao mercado levariam ao surgimento de diversas formas de rendas, levando pessoas a competirem por estas rendas. Esta competição pode ser perfeitamente legal ou tomar a forma de suborno, corrupção, contrabando ou de mercados negros. No seu modelo, Krueger (1974) mostra que restrições ao comércio

⁸ Tullock (1971, p.633-634) conta que, quando esteve na China, costumava ver mendigos que haviam, deliberada e horivelmente, mutilado a si mesmos para aumentar suas esmolas.

impõem custos à sociedade⁹, mas que a competição por licenças de importação levaria a um custo de bem estar mais elevado do que teria ocorrido se o mesmo nível de importações fosse atingido através da imposição de tarifas. Algumas conclusões importantes podem ser obtidas do modelo de Krueger. Em primeiro lugar, governos enfrentam um dilema. Se restringirem a entrada à competição por rendas, podem estar demonstrando favoritismo a determinado grupo e promovendo uma distribuição desigual da renda, entretanto, ao permitirem esta competição, a distribuição aparentará ser menos desigual e não serão acusados de favorecimento, mas os custos econômicos derivados do "rent-seeking" serão elevados. Segundo, a percepção da "rent-seeking" pode afetar a percepção das pessoas sobre o sistema econômico, alterando os incentivos e colocando o mecanismo de mercado sob suspeita. Por fim, todas as economias de mercado apresentam alguma restrição à geração de renda: em um ambiente sem restrições, empreendedores procurariam rendas pela adoção de novas tecnologias ou pela correta antecipação das mudanças do mercado; já num sistema completamente regulamentado, "rent-seeking" será a única forma de ganhos.

Juntamente com Krueger (1974), Posner (1975) também apresentou uma formalização dos custos de monopólios. Ele argumentou que a própria atividade de obtenção de um monopólio é competitiva e, por consequência, na margem, o custo de obtenção de um monopólio é exatamente igual ao lucro esperado de ser um monopolista, o que significa que a riqueza dos consumidores não seria transferida para os monopolistas, mas seria dissipada pelos esforços feitos na tentativa de monopolizar: estes esforços representam os custos sociais do monopólio. Entretanto, a total dissipação das rendas de um monopólio colocada por Posner é dependente da verificação de alguns pressupostos: (i) como a própria atividade de obtenção de um monopólio é competitiva, então, na margem, o custo de obtenção de um monopólio é exatamente igual ao lucro esperado de ser monopolista; (ii) a oferta de longo prazo de todos os recursos usados na obtenção de monopólios é perfeitamente elástica, assim, o preço total de oferta destes insumos não inclui rendas; (iii) os custos incorridos na obtenção de um monopólio não geram benefícios à sociedade.

Segundo Siriprachai (1993, p.2), o estudo do comportamento "rent-seeking" nos fornece uma estrutura conceitual para o entendimento de por que um conjunto de políticas

⁹ As estimativas de Krueger para os custos de "rent-seeking" na Índia e na Turquia estão, junto com outras estimativas, na tabela 2.1.

governamentais irracionais é sistematicamente tomado e por que algumas políticas liberalizantes são deixadas de lado.

A seguir, a tabela 2.1 apresenta os custos do comportamento "rent-seeking" para diversos países e em diferentes momentos no tempo.

Tabela 2.1 Estimativas dos Custos Sociais das Atividades de “Rent-Seeking” Para Vários Países

Autor	Período	País	% do PIB
Krueger (1974)	1964	Índia-	7,3
Krueger (1974)	1968	Turquia-	15
Posner (1975)	1974	EUA	3,5
Grais et al. (1986)	1978	Turquia	5-10
Mohammad e Whaley (1984)		Índia	29,9-43,2
Ampofo-Tuffor (1990)	1981	Gana	18-21
Ampofo-Tuffor (1990)	1983	Gana	22-25
Ross (1984)	1982	Quênia	38
Gallagher (1991)	1975-1985	Botswana	31,69
Gallagher (1991)	1975-1987	Burundi	10,40
Gallagher (1991)	1975-1987	Camarões	10,65
Gallagher (1991)	1975-1987	Chad	10,37
Gallagher (1991)	1975-1980	Costa do Marfim	22,87
Gallagher (1991)	1975-1987	Gana	13,55
Gallagher (1991)	1975-1984	Guiné	23,68
Gallagher (1991)	1975-1983	Lesotho	20,8
Gallagher (1991)	1975-1986	Madagascar	11,79
Gallagher (1991)	1975-1987	Mali	8,97
Gallagher (1991)	1975-1985	Mauritânia	25,92
Gallagher (1991)	1975-1982	Niger	5,75
Gallagher (1991)	1975-1986	Nigéria	13,97
Gallagher (1991)	1975-1987	Rwanda	9,45
Gallagher (1991)	1975-1985	Somália	7,18
Gallagher (1991)	1975-1986	Sudão	12,98
Gallagher (1991)	1975-1984	Swazilândia	18,91
Gallagher (1991)	1975-1987	Togo	10,96
Gallagher (1991)	1975-1980	Uganda	13,58
Gallagher (1991)	1975-1987	Zaire	18,02
Gallagher (1991)	1975-1987	Zâmbia	23,22
Gallagher (1991)	1975-1985	Zimbabue	21,65
Laband e Sophocleus (1988)	1985	EUA-advogados	22,6
Tarr (1994)	1989	Polônia-TV	0,46
		Polônia-carros	0,29
Stevens (1995)	1991	EUA-sindicatos	2,5

Fonte: Balbinotto Neto (2000)

A principal conclusão que podemos obter é que os custos da atividade de “rent-seeking” não são de modo algum desprezíveis. Contudo, tais custos referem-se apenas a um dado período do tempo, indicando quais são os efeitos principalmente sobre o bem-estar num determinado ano ou período do tempo, não nos informando quais são os efeitos dinâmicos.

O capítulo apresentou a teoria do comportamento "rent-seeking". Vimos que este comportamento, longe de ser um fenômeno recente, sempre existiu. Mostramos as contribuições seminais à teoria e o impacto deste tipo de comportamento em uma sociedade.

3. CORRUPÇÃO

Este capítulo apresentará algumas definições de corrupção. Apresentará, também, as principais teorias que procuram explicar o tema e qual o impacto que a corrupção têm sobre o desenvolvimento das nações.

3.1. O QUE É CORRUPÇÃO?

O termo corrupção apresenta um grande número de definições, todas elas apresentando um ponto em comum: a ilegalidade. Silva (2001) afirma que "a corrupção não é somente uma questão policial, mas também um fenômeno que pode ser estudado cientificamente". Assim, o fenômeno da corrupção seria passível de ser estudado como um comportamento racional dos agentes econômicos que agem em um mercado.

Para Johnson (1975), existe corrupção governamental se há desvio das receitas governamentais e do fluxo de renda nacional para aumentar a riqueza privada de membros do governo, quando a estes não é conferido esse direito.

Andvig et all (2000, p.12) distingue a corrupção econômica, que ocorre em uma situação de mercado e está ligada a uma troca de dinheiro ou de bens materiais, da corrupção social, que pode ser considerada uma forma de clientelismo. A corrupção social pode utilizar outras formas de favorecimento, como nepotismo, proteção ou favorecimento étnico.

A definição de Nye (1967) apud Andvig et all (2000, p.12) aponta a corrupção como sendo "o comportamento que se desvia das obrigações formais do cargo público (eletivo ou por indicação) por causa de vantagens pessoais, de ganhos de riqueza ou de status".

Macrae (1982, p.678) utiliza o termo arranjo "para evitar conotações moralistas associadas ao termo corrupção". Para ele, um arranjo é uma troca privada entre duas partes que (i) têm influência na alocação dos recursos, agora ou no futuro; e que (ii) envolve o uso ou abuso de responsabilidades públicas ou coletivas para fins privados.

Shleifer e Vishny (1993, p.599) definem corrupção como a venda por funcionários públicos de propriedade do governo para ganho pessoal.

Para Jain (2001, p.73) há um consenso de que corrupção refere-se a atos nos quais o poder do cargo público é usado para ganhos pessoais de uma forma que transgride as regras do jogo.

A corrupção parece ocorrer quando um agente viola as regras estabelecidas pelo principal, entrando em conluio com outras partes e promovendo seu próprio benefício. Efeitos negativos ao bem estar podem ocorrer se o principal esforça-se para maximizar o bem estar público e o agente não (Lambsdorff, 2000, p.2).

Para Gould e Mukendi (1989, p.428), a corrupção burocrática tipicamente conota abuso da fé pública, abuso de autoridade e sacrifício do público para benefício privado.

Assim, os pontos em comum às definições do comportamento corrupto estão na interação entre o poder público e o setor privado e na presença de ilegalidade. Mesmo não havendo uma forma estrita de corrupção, os diversos comportamentos que podem ser definidos como corruptos apresentam estas características comuns.

3.2. MEDINDO A CORRUPÇÃO

Uma questão de importância fundamental para o estudo da corrupção é a sua mensuração. Andvig et al, (2000, p.35) observou que "idealmente, os dados aplicados na pesquisa em corrupção deveriam ser baseados diretamente em observações em primeira mão de transações corruptas feitas por observadores imparciais, familiares com as regras e rotinas no setor a ser examinado". Entretanto, como observado por Jain (2001) e Mauro (1997), o problema de medir a corrupção está na sua própria natureza de clandestinidade¹⁰. A ilegalidade da corrupção faz com que ela não possa ser medida através de estatísticas oficiais ou de perguntas diretas sobre o envolvimento de pessoas em atos corruptos. Mény e Sousa (2001, p.2826) lembram que "a mensuração da corrupção anda de mãos dadas com a observação das variações qualitativas e quantitativas no espaço e no tempo". Mas, como observar estas variações? A

¹⁰ Cf. Shleifer e Vishny (1993, p.611-615)

solução encontrada para o problema foi utilizar, no lugar de medidas de corrupção, medidas da percepção das pessoas sobre a corrupção.

Reinikka e Svensson (2003) apresentam três abordagens para a mensuração da corrupção ao nível microeconômico: (i) o rastreamento dos gastos públicos, que é a tentativa de determinar quanto dos recursos governamentais originalmente alocados atingiram seu destino; (ii) a análise da prestação de serviços, utilizada para checar a eficiência dos gastos públicos, incentivos e as diversas dimensões dos serviços prestados; e (iii) a coleta de dados no nível das firmas: os dados agregados apresentariam pouca informação sobre a relação entre corrupção e os agentes individuais, daí a necessidade de coletar dados ao nível microeconômico.

3.2.1 MEDIDAS DE CORRUPÇÃO¹¹

Diversas entidades elaboram índices para medir a corrupção. A maior parte destes índices é parte de um estudo mais abrangente destas instituições. A Transparência Internacional se destaca por dedicar seus estudos ao tema da corrupção. A seguir, apresentamos alguns destes índices:

- Uma classificação de países da Business International Corporation (BI) inclui uma estimação do nível de corrupção em vários países. Esta classificação procura mostrar o grau pelo qual as transações envolvem pagamentos corruptos.
- O Fórum Econômico Mundial publica desde 1989 o World Competitiveness Report (WCR), e que inclui uma questão sobre o grau pelo qual práticas impróprias prevalecem na esfera pública. Mesmo sendo apenas uma pequena parte de um estudo maior, Ades e Di Tella (1997) afirmam que este índice apresenta a vantagem de cobrir pessoas com um conhecimento muito próximo das práticas dos negócios nos países pesquisados.
- A Political Risk Services Inc. publica, anualmente, o International Country Risk Guide (ICRG). O ICRG contém um índice de corrupção que é uma estimativa do grau de corrupção de cada país.
- A Transparência Internacional publica anualmente um índice de percepção da corrupção¹² que cobre cerca de 130 países. Quanto maior é a pontuação do país no

¹¹ Cf. Jain (2001, p.76-77) para mais índices.

índice de percepção da corrupção, menor é a corrupção percebida na nação. Ela também criou, em 1999, um índice dos pagadores de suborno. Este índice classifica a predisposição de companhias dos principais países exportadores pagarem suborno quando negociam com o exterior.

Ades e Di Tella (1997), Jain (2001) e Mény e de Sousa (2001) afirmam que a correlação entre os diversos índices de corrupção fornecidos por diferentes instituições e que utilizam diferentes metodologias tende a ser bem forte. Isto nos dá uma base para confiar que os índices podem nos fornecer informação confiável sobre o fenômeno.

3.3. DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO

Para que a corrupção ocorra, algumas condições devem ser verificadas. Jain (2001, p.77-85) coloca que a corrupção requer a coexistência de três elementos: (i) a existência de poderes discricionários; (ii) a existência de rendas econômicas consideráveis; e (iii) uma probabilidade de detecção e punição relativamente baixa.

Em primeiro lugar, a corrupção requer que alguém tenha poderes discricionários sobre a alocação de recursos. Quanto maiores os poderes discricionários, "ceteris paribus", maior o incentivo para o agente sucumbir à tentação. Rose-Ackerman (1996) nos diz que oportunidades de corrupção são criadas quando os poderes discricionários dos agentes públicos são capazes de proporcionar economias ou permitir atividades ilegais. Tanzi (1999) afirma que situações nas quais os funcionários públicos apresentam poderes discricionários sobre decisões econômicas contribuem diretamente para a existência da corrupção.

A existência de rendas econômicas também é necessária para a existência de corrupção. Jain (2001) coloca que quanto maiores as rendas, maior o incentivo para que os proprietários busquem evitar regulações e maiores os valores de pagamentos extras que eles podem oferecer aos agentes que possuem os poderes discricionários. Por definição, não estão aqui incluídos poderes discricionários que não afetam os rendimentos de grupos identificáveis. Andvig et all (2000, p.92-93) questiona se a corrupção é causada pela regulação ou se a regulação é causada pela corrupção. Os agentes privados estão dispostos a pagar algum suborno para evitar os incômodos da intervenção do setor público. Entretanto, esta possibilidade de

¹² Cf. www.transparency.org.

extração de rendas pode induzir os servidores públicos a criarem regulação, para induzirem os agentes a pagarem propinas. Esta argumentação serviria para explicar o porquê da resistência de burocratas a reformas no setor público.

Por fim, a corrupção é determinada pela existência e pela extensão de empecilhos aos atos corruptos. Aqueles que se engajam em corrupção devem acreditar que a utilidade dos rendimentos advindos da corrupção é mais valiosa do que os inconvenientes causados pelas penalidades associadas a estes atos. São impedimentos à corrupção: (i) o pagamento de salários justos aos funcionários públicos; (ii) baixos rendimentos advindos da corrupção; (iii) valores morais da sociedade; (iv) penalidades para os atos corruptos; e (v) a qualidade das instituições.

Os salários dos servidores públicos são importantes na determinação da corrupção, na medida em que representam um custo para aqueles que forem descobertos. O salário representa a quantia que o indivíduo deverá abdicar caso seja descoberto e punido. Assim, um indivíduo que recebe um alto salário estaria menos disposto a colocar seu emprego em jogo. Ainda, se a sociedade como um todo acredita que são pagos salários justos pelo trabalho dos administradores, haverá pouca simpatia por um administrador que tenta suplementar seus ganhos com propinas. Di Tella e Schargrotsky (2003) afirmam que a hipótese de que altos salários pagos pelo setor público estariam associados a baixos níveis de corrupção falha frequentemente em estudos empíricos. Entretanto, isto ocorreria pela dificuldade de isolar todas as variáveis significativas com os dados disponíveis. Segundo eles, uma variável importante, mas difícil de se obter, é a intensidade de controles de auditoria. A probabilidade de punição, influenciada por estes controles, altera o comportamento dos funcionários públicos em relação ao nível dos salários. Se estes acham pouco provável que seus atos corruptos serão descobertos, eles serão corruptos, apesar dos altos salários recebidos¹³.

Junto com os salários, os rendimentos advindos da corrupção representam um importante papel na ocorrência da corrupção. Quanto maiores estes rendimentos, mais propensos à corrupção estariam os indivíduos. Haveria um piso, abaixo do qual os rendimentos advindos da corrupção seriam aceitáveis, e um teto, acima do qual a corrupção se tornaria inaceitável. Em nações onde há algum nível de corrupção, parece que a pequena corrupção, pela qual os funcionários de baixo escalão suplementam seus rendimentos, é aceitável. Entretanto, nestas mesmas nações, o povo parece não tolerar os grandes escândalos de corrupção. Johnson (1975,

p.53) afirma que a existência de significantes rendimentos de corrupção, esperados e realizáveis, apresenta significativos efeitos comportamentais que causam perda para o resto da sociedade por serem maiores que os rendimentos realizados por aqueles que partilham do rendimento corrupto.

Os valores morais da sociedade são importantes para que se determine a extensão da corrupção¹⁴. A forma pela qual uma sociedade vê e aceita pequenas atividades ilegais, como a violação de leis de trânsito ou a compra de mercadorias contrabandeadas, pode dar uma boa idéia sobre a aceitação de atos corruptos. Para Andvig et all (2000), os códigos morais das diferentes sociedades variam na extensão pela qual atividades que eventualmente levam à corrupção são aceitas como um comportamento normal. Além disso, a extensão pela qual a mídia se envolve nos escândalos de corrupção reflete a tolerância da sociedade à corrupção.

A penalidade para a corrupção¹⁵, que é uma função composta das probabilidades de ser pego e, uma vez pego, de ser punido, é importante para que o indivíduo tome a decisão de ser ou não corrupto. Quatro fatores seriam importantes para a avaliação do indivíduo sobre os custos de se engajar em corrupção: (i) a probabilidade de ser pego¹⁶; (ii) coerção - a medida em que os próprios funcionários garantidores da lei são corruptos determinará a efetividade dos esforços anti-corrupção; (iii) independência entre judiciário e políticos; e (iv) acesso igualitário à lei.

Finalmente, o papel e a qualidade das instituições governamentais é determinante do nível de corrupção e de desenvolvimento de uma sociedade, já que dessas instituições depende a probabilidade e a intensidade de punição. A falta de controles eficientes sobre a burocracia e sobre os dirigentes do governo é um incentivo ao comportamento corrupto. Em Andvig et all (2000), vemos que em sociedades democráticas, os eleitores têm a possibilidade de retirar políticos do poder - o impedimento do presidente brasileiro Fernando Collor, no início da década de 1990, é um exemplo. Outros principais também podem exercer seu poder de renomear os agentes. Em sociedades não tão democráticas, e no meio dos ciclos eleitorais de sociedades democráticas, o público tem outros meios de influenciar o comportamento dos agentes. Estes mecanismos incluem o exercício de influência através de laços de família, de amizade ou de clientelismo, ações legais, ameaças de violência e controle dos recursos. Agentes corruptos

¹³ Cf. Rijckeghem e Weder (2001) sobre o efeito do pagamento dos servidores públicos sobre a corrupção.

¹⁴ Cf. Oliveira (2002) sobre o papel da sociedade civil no controle da corrupção.

¹⁵ Cf. Jain (2001, p.83-84), Andvig et all (2000, p.114) e Szántó (1999, p.631).

¹⁶ Rose-Ackerman (1997, p.72) afirma que a expectativa de custo do suborno é igual à probabilidade de ser pego multiplicada pela probabilidade de ser condenado multiplicada pelo castigo imposto. Assim, se a probabilidade de ser pego é alta, o nível de corrupção pode tender a zero.

podem esperar serem submetidos a estes controles, mas, ao mesmo tempo, o agente utilizará os mecanismos a seu alcance para reduzir a efetividade destes controles.

Segundo Johnson (1975, p.53) quanto mais fracas as instituições que impõe restrições competitivas e legais à corrupção e quanto menor for a aversão da sociedade à corrupção, maiores serão os rendimentos advindos da corrupção que o grupo político que controla o governo poderá realizar.

"Huntington (1968) observa que a modernização política, definida como uma transição de um governo autocrático para um governo mais democrático, é usualmente acompanhada de aumento da corrupção. Ele atribui este problema a instituições subdesenvolvidas no governo recém formado... O novo governo perde o monopólio sobre a coleta de suborno e, como resultado, múltiplas agências coletam propina onde apenas uma coletava antes, resultando em uma alocação muito menos eficiente" (Shleifer e Vishny, 1993, p.609-610).

Assim, instituições importam. A eficiência governamental, entendida como o efeito das ações de um governo no desenvolvimento de uma nação, é afetada negativamente pela ação do comportamento corrupto de seus agentes. E o desenho e a qualidade das instituições nesta sociedade determinam a existência e o alcance deste comportamento corrupto.

O nível de competição também é importante para a determinação da corrupção. Rose-Ackerman (1978), apud Laffont e N'Guessan (1999), analisou o efeito da competição interna à burocracia na corrupção. Em um contexto em que todos os burocratas são corruptos, os solicitantes de um serviço público só têm a sua solicitação atendida mediante o pagamento de propinas. Um reduzido número de burocratas honestos pode ser efetivo ao permitir que os candidatos pudessem refazer suas solicitações ao serviço público caso lhes fossem solicitadas propinas. Rose-Ackerman (1988) faz uma argumentação mais geral: "o papel das pressões competitivas na prevenção da corrupção pode ser um importante aspecto de uma estratégia para dissuadir o suborno de oficiais de baixo escalão, mas requer uma investigação amplamente embasada do efeito das estruturas organizacionais e de mercado nos incentivos à corrupção a que são submetidos os burocratas e seus clientes".

Bliss e Di Tella (1997) discutem a relação entre competição e corrupção. No modelo,

o número de firmas é afetado pelo nível de corrupção em um equilíbrio de livre entrada. Os resultados do efeito do nível de competição tanto sobre o nível de corrupção como sobre o nível de bem estar são ambíguos. Estes resultados dependeriam da estrutura de incerteza sobre os custos a que são submetidos os oficiais.

Shleifer e Vishny (1993) apresentam um modelo que relaciona a competição entre agências governamentais e o nível de corrupção quando um agente privado necessita de bens governamentais complementares para conduzir seu negócio. Eles propõem três cenários para a existência de corrupção. No primeiro cenário proposto, uma única agência é responsável por prover dois bens complementares. Ela escolhe os preços p_1 e p_2 a serem cobrados pelos dois bens, sendo x_1 e x_2 as quantidades vendidas dos respectivos bens. Os preços oficiais são iguais aos custos marginais de monopólio MC_1 e MC_2 . As propinas por unidades vendidas serão $p_1 - MC_1$ e $p_2 - MC_2$. A agência escolherá p_1 de forma que:

$$(1) \quad MR_1 + MR_2 \frac{dx_2}{dx_1} = MC_1$$

Onde MR_1 e MR_2 são as receitas marginais da venda dos bens 1 e 2, respectivamente. Quando dois bens são complementares, como permissões governamentais para um mesmo projeto, então $\frac{dx_2}{dx_1} > 0$, e, assim, no ponto ótimo, $MR_1 > MC_1$. A agência monopolista mantém a propina do bem 1 baixa para expandir a demanda pelo bem complementar 2 e assim, elevar os lucros obtidos com as propinas do bem 2. Pela mesma razão, a agência mantém baixo o preço total (preço oficial mais propina) do bem 2.

No segundo cenário, cada um dos dois bens complementares é ofertado por uma agência independente. Assim, cada agência toma os preços e quantidades da outra agência como dados. Em particular, na equação (1), $\frac{dx_2}{dx_1} = 0$. Desta forma, o ótimo é escolhido com $MR_1 = MC_1$. Aqui, a propina unitária é maior, mas a quantidade vendida é menor do que no caso anterior. Isto ocorre porque cada agência escolhe uma propina maior, por ignorar o efeito do aumento do seu nível de propina na demanda do bem complementar, ofertado pela outra agência. Ao agir de forma independente, cada agência atrapalha a outra, assim como aos compradores

privados das permissões. Este problema é especialmente grave em alguns países, por causa da livre entrada na coleta de propinas. Novas organizações governamentais têm a oportunidade de criar leis e regulações que permitem que elas se tornem provedoras de licenças e concessões adicionais, cobrando por estas concessões. Quando a entrada é livre, as propinas totais tendem ao infinito, e as vendas ou concessões governamentais, juntamente com as receitas dos subornos, tendem a zero.

No terceiro cenário, cada um dos vários bens governamentais complementares é oferecido por, pelo menos, duas agências governamentais. Neste caso, se um funcionário pede uma propina, o demandante pode ir a outro guichê ou a outro escritório. Como o conluio foi dificultado, a competição por propinas entre os ofertantes fará com que o nível das propinas tenda a zero. Assim, o melhor arranjo para reduzir a corrupção seria promover a competição entre burocratas na provisão de bens governamentais.

3.4. CONSEQÜÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

Nesta seção, veremos quais as conseqüências do comportamento corrupto. Vemos que os efeitos da corrupção podem confundir-se com suas causas. "A corrupção afeta os processos e os resultados políticos, mas seu significado, assim como a relevância de determinados casos, são também influenciados pelo conflito de interesses políticos" (Johnston, 1997, p.103).

3.4.1 EFEITOS POSITIVOS DA CORRUPÇÃO

A corrupção não apresentaria apenas efeitos nocivos, podendo apresentar também um papel de facilitadora das relações entre o setor privado e burocracias morosas: teria a função de lubrificante das engrenagens da burocracia governamental. Existe uma corrente que vê a corrupção como sendo "um mal, mas que não tem efeitos sobre o crescimento econômico, podendo, em alguns casos, até ser benéfica, os chamados revisionistas" (Balbinotto Neto, 2000, p.164).

Balbinotto Neto (2000, p.164) resume a visão dos principais autores desta corrente:

"Leff (1966), Huntigton (1968) e Nye (1966) argumentaram que a corrupção pode ser vista como um mecanismo que promove o desenvolvimento econômico. Isto poderia ocorrer de vários modos segundo eles: (i) em primeiro lugar, as práticas consideradas corruptas agilizariam os trâmites burocráticos e permitiria aos indivíduos evitar a burocracia e a demora que geralmente ocorre em sistemas burocráticos nos países em desenvolvimento; (ii) em segundo lugar, os funcionários públicos que recebessem suborno poderiam trabalhar com mais afinco e presteza, visto que o suborno funcionaria como uma espécie de incentivo e um estímulo a maior produtividade dos mesmos; (iii) a corrupção promoveria a formação de capital na medida em que centralizaria capitais em determinados setores quando o capital privado fosse escasso ou houvesse dificuldades de se cobrar impostos e por fim, (iv) o suborno promoveria a integração das elites dirigentes nos países recém emancipados".

Em Jain (2001, p.92) vemos que se tentou mostrar que a corrupção pode ser benéfica quando um agente pode ser induzido a revelar informação que beneficie o bem estar de outros. O bem estar do principal seria melhorado quando um pagamento corrupto pode ser feito.

Entretanto, Ades e Di Tella (1997), através de estudo empírico, concluem que os atos corruptos estariam mais próximos de "areia nas engrenagens" do que de "lubrificante das engrenagens". Haveria uma correlação positiva entre a incidência de suborno em um país e o tempo que os gerentes de firmas internacionais precisam passar com burocratas. Se o argumento de lubrificante de engrenagens fosse válido, altos níveis de suborno estariam associados a altos níveis de eficiência burocrática, requerendo menores esforços gerenciais. Mas, como colocou Rose-Ackerman (1997, p.61-62) a possibilidade de ganhos através da corrupção levaria burocratas a impor mais regulação ou a se recusarem a realizar serviços "gratuitos" sem propinas.

3.4.2 EFEITOS NEGATIVOS DA CORRUPÇÃO

Ao contrário do que afirmam os revisionistas, evidências empíricas sugerem que a corrupção reduz o crescimento econômico. Mauro (1995 e 1997) nos mostra diversos canais pelos quais o crescimento econômico é afetado pela corrupção.

O primeiro é através da redução dos incentivos ao investimento. "Onde há corrupção,

os empreendedores estão cientes de que parte dos lucros de seus investimentos futuros pode ser reivindicada por funcionários públicos corruptos" (Mauro, 1997, p.140). A corrupção agiria como um imposto que reduz os incentivos ao investimento. Shleifer e Vishny (1993) argumentam que, apesar de propinas assemelharem-se a impostos, promovem uma distorção muito maior do que estes. Isto ocorre porque a corrupção, ao contrário da tributação, é ilegal e deve ser mantida em segredo, o que aumenta o seu custo para a sociedade. Mauro (1995) apresenta evidências empíricas de que a corrupção diminui o nível de investimentos e o crescimento econômico: uma evolução de um desvio padrão no índice de corrupção provoca o aumento dos investimentos em 5% do PIB e a elevação em 0,5% da taxa anual de crescimento do PIB per capita.

Murphy, Shleifer e Vishny (1991), apud Mauro (1997), explicam que, em situações em que o parasitismo oferece oportunidades mais lucrativas, a alocação de talento será prejudicada: os indivíduos mais talentosos apresentarão uma tendência maior a se envolver em parasitismo do que em trabalho produtivo, com consequências adversas para a taxa de crescimento de seu país.

Outro canal é o da possibilidade de redução da eficiência dos fluxos de auxílio pela corrupção, através do desvio de verbas de seus projetos originais. O desvio de recursos destinados a projetos sociais e a escolha de gastos improdutivo, por si só prejudiciais, levam a uma diminuição na quantidade de fundos de auxílio, pois muitos doadores, verificando a ineficiência de suas transferências, desistem de realizar doações.

Um quarto canal de propagação da corrupção é o das perdas de arrecadação tributária, que ocorre quando a corrupção "assume a forma de evasão de impostos ou o uso indevido de isenções arbitrárias na tributação" (Mauro, 1997, p.141).

O quinto canal apontado por Mauro (1997) é a alocação de contratos de licitação pública em um sistema corrupto, que pode levar a infra-estrutura e serviços públicos inferiores. Isto pode ocorrer nos casos em que as preferências não são bem definidas¹⁷.

O último canal seria o efeito da corrupção na composição das despesas do governo. Mauro (1998) apresenta evidências empíricas de que a corrupção afeta a composição dos gastos

governamentais, afirmando que corrupção e gastos governamentais em educação relacionam-se negativamente. Os funcionários do governo poderiam preferir certos tipos de despesas que permitiriam coletar subornos em segredo. O investimento que deveria ser alocado em setores como educação e saúde, importantes para a elevação do capital humano da sociedade, é destinado para grandes obras, das quais é mais fácil desviar verbas e coletar propinas. De acordo com Jain (2001, p.96), a corrupção altera a alocação de recursos públicos em favor daqueles mais lucrativos, em termos de coleta de propinas.

Al-Marhubi (2000) estuda a relação entre corrupção e inflação. Segundo ele, inflação e corrupção relacionam-se de diversas formas. Primeiro, governos com elevada evasão fiscal e com altos custos de coleta de impostos têm um incentivo para buscar receita através da senhoriagem. Isto ocorre porque evasão fiscal e custos de coleta de impostos tendem a ser maiores em nações mais corruptas. Segundo, negócios reagem à corrupção indo para a informalidade e aumentando sua dependência da inflação. Terceiro, a corrupção pode levar à fuga de capitais, encolhendo os ativos taxáveis. Finalmente, ao reduzir receitas e elevar os gastos públicos, a corrupção contribui para elevados déficits fiscais, levando a consequências inflacionárias em nações com mercados financeiros menos desenvolvidos. Seu estudo apresenta evidências empíricas de que um nível elevado de corrupção está associado com inflação alta e conclui que a reforma de instituições políticas e econômicas para fortalecer o cumprimento da lei e para reduzir a corrupção deveria fazer parte da agenda de qualquer reforma significativa.

Silva, Garcia e Bandeira (2001), através de discussão teórica e de estimativas econométricas, apresentam o impacto da corrupção na riqueza e no crescimento de uma nação. Eles encontram que (i) a corrupção é um fenômeno que reduz a produtividade do capital, sendo este o principal mecanismo pelo qual a corrupção reduz o produto por trabalhador na economia; e que (ii) a corrupção provoca uma redução no produto potencial da economia e que a corrupção apresenta impacto direto na taxa de juros de longo prazo.

Burki e Perry (1998) apud Silva, Garcia e Bandeira (2001) estudam o impacto de variáveis institucionais no crescimento econômico. Suas principais conclusões são: (i) instituições que garantem direitos de propriedade são fundamentais para o crescimento econômico; (ii) o grau de corrupção percebida tem um efeito negativo na performance econômica; (iii) a confiança entre agentes econômicos e o serviço público tem efeitos

¹⁷ Cf. Menezes (2000) para ver como as preferências do governo afetam o nível de corrupção.

importantes no crescimento econômico e na produtividade dos fatores; e (iv) o desenvolvimento institucional encoraja o crescimento econômico e a convergência das nações em desenvolvimento para os padrões de vida das nações desenvolvidas.

Méndez e Sepúlveda (2000) demonstram como o nível de corrupção maximizador do crescimento, na presença de regulação do governo, não é necessariamente zero. A corrupção é apresentada como tendo dois efeitos separados: encoraja o crescimento econômico ao permitir que os agentes econômicos ludibriem a legislação existente e, por outro lado, desvia os investimentos. Utilizando dados do ICRG, eles apresentaram um modelo de equilíbrio geral para chegar a novas evidências empíricas que sugerem a existência de uma relação convexa entre corrupção e crescimento econômico em nações livres. No caso de nações não-livres, o artigo coloca que não é possível fazer afirmações sobre o comportamento dos agentes econômicos em nações que enfrentam importantes restrições de suas escolhas e liberdades. Assim, na ausência de liberdade, os efeitos da corrupção sobre o crescimento podem não funcionar da mesma maneira que para uma nação livre.

3.5. CORRUPÇÃO COMO UM FENÔMENO DE "RENT-SEEKING"

A corrupção se apresenta como um fenômeno de "rent-seeking" na medida em que ela necessita que alguém tenha poderes discricionários e que existam incentivos para que rendas sejam buscadas e capturadas. Entretanto, segundo Jain (2001), nem todo o uso de poderes discricionários por políticos, legisladores ou burocratas, e que beneficia alguém, constitui corrupção. Quando, por quê, e como os políticos e administradores estão dispostos a serem influenciados determina se o processo é livre de corrupção ou não. Atos legalmente sancionados de "rent-seeking" tornam-se atos ilegais de corrupção quando, pelo menos, uma das seguintes condições é violada: (i) o processo de influência dos tomadores de decisão representa um jogo competitivo, com regras que são conhecidas por todos os jogadores; (ii) não há pagamentos secretos ao agente; e (iii) os clientes e os agentes são independentes uns dos outros, no sentido de que um grupo não se beneficia do rendimento obtido pelo outro grupo.

Caso os indivíduos acreditem que terão um benefício líquido ao agirem ilegalmente para se apropriarem de rendas existentes (ou para criarem novas rendas) eles o farão. Balbinotto Neto (2000, p.163) afirma que:

"... a corrupção nada mais é do que um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa, podendo ser vista como um comportamento de "rent-seeking". A corrupção permite que os empresários privados capturem e mantenham posições monopolistas na economia bem como privilégios e transferências de renda. Isto possibilita que os produtores ineficientes continuem nos mercados e provê oportunidades para que os burocratas e políticos transfiram rendas para si e para os que os apóiam. O resultado disto é que, com a politização da alocação dos recursos, os mercados não funcionam de modo adequado, pois os produtores ineficientes podem permanecer no mercado por um longo período. O sucesso destes "rent-seekers" estaria relacionado com sua capacidade de influenciar os burocratas governamentais e os políticos, sendo favorecidos aqueles que tem um chamado "capital político", que é utilizado para "influenciar e ter acesso ao governo".

Segundo Mbaku (1996, p.107), a corrupção está relacionada principalmente ao controle governamental e à regulamentação da atividade econômica. Uma vez escolhida e adotada uma configuração institucional, e estabelecido o governo, grupos políticos tentarão utilizar o aparato governamental para redistribuir renda e riqueza em benefício próprio. Mbaku (1998) destaca que empreendedores que buscam posições de monopólio artificialmente criadas pelo governo precisam comprar estas posições em mercados politizados e controlados por servidores civis; burocratas buscam capturar parte das rendas criadas demandando propinas; e empreendedores também subornam funcionários públicos com o intuito de diminuir as perdas impostas pelas regulações governamentais. Se o sistema econômico fosse desregulado e o acesso a mercados irrestrito, não haveria razão para o pagamento de propinas. Assim, a corrupção burocrática relaciona-se diretamente ao nível e extensão da atividade econômica na economia.

Johnson (1975, p.54-55) apresenta a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking" ao mostrar que a mera possibilidade de ganhos advindos do controle do governo poderia levar a esforços para capturar os rendimentos advindos de corrupção, apresentando efeitos significativos e perversos. Os ganhos da corrupção induziriam a um excessivo fluxo de recursos para atividades políticas - participação em atividades de partidos políticos que buscam ser o governo. Ao se apoderar do governo, um grupo pode, através de corrupção, extrair rendimentos do resto da sociedade. Assim, diversos grupos serão formados pelo emprego de fatores de produção em atividades políticas. Os novos recursos atraídos para a atividade política produzem serviços com valor social marginal mais baixo do que os serviços que seriam feitos nos setores de onde foram

drenados. Esta transferência de recursos é então ineficiente, já que não responde por mudanças nas valorações marginais dos diferentes serviços. Outra perda social apareceria por causa da distorção nos preços relativos, produzida pelo excesso de recursos que fluem para a atividade política. As rendas dos fatores demandados pelos grupos políticos aumentam relativamente às rendas dos outros fatores, e a queda do produto nos setores dos quais os recursos fluem para atividades políticas induzirá a evidentes mudanças nos preços relativos, já que nem todos os setores serão afetados da mesma forma.

3.5.1 CORRUPÇÃO E "LOBBY"

Segundo Lambsdorff (2000) a corrupção pode ser distinguida de outras formas de "rent-seeking" pela forma com se relaciona com a lei e pela forma das transferências envolvidas e pela extensão da competição pelas rendas.

Podemos distinguir corrupção de "lobby" pela forma como os tomadores de decisão são influenciados. Corrupção ocorreria quando é dado dinheiro para os tomadores de decisão, enquanto o "lobby" ocorreria quando investimentos são feitos na tentativa de influenciar, seja através de telefonemas ou da contratação de advogados, aos tomadores de decisão. De acordo com Krueger (1974, p.292-293) o suborno é freqüentemente tratado como uma simples transferência. Entretanto, a mera possibilidade de existência do suborno leva os agentes a competir pelos cargos públicos, levando ao desperdício de recursos na competição pelas rendas advindas do suborno.

Lambsdorff (2000, p.21-23) afirma que, ao contrário do "lobby", a corrupção pode influenciar no processo de criação de rendas. A corrupção motivaria¹⁸ políticos e servidores públicos a impor, ou ameaçar impor, restrições de mercado, maximizando as rendas e, por conseqüência, os subornos pagos. Segundo Pritzl (1995) apud Lambsdorff (2000, p.24), a corrupção difere do "lobby" porque as rendas artificialmente criadas pelos tomadores de decisão são o resultado do comportamento "rent-seeking", e não a sua causa.

Lambsdorff (2000, p.12-14) afirma que também se poderia distinguir corrupção de "lobby" pelo nível de competição envolvido. A corrupção, como um processo fechado, não

¹⁸ Cf. Rose-Ackerman (1999, p.37), Bardhan (1997, p.1323).

permite a entrada de potenciais entrantes no processo enquanto o "lobby" é aberto a todos e provê regras transparentes e claras sobre a participação. Desta forma, a corrupção seria uma forma monopolística de "rent-seeking" e seria preferível em relação a formas de "rent-seeking" mais competitivas. Esta preferência se daria porque a redução do número de competidores por rendas levaria a uma diminuição do desperdício devido ao comportamento "rent-seeking". Entretanto, Lambsdorff (2000, p.16-19) rejeita a afirmação de que uma forma monopolística de "rent-seeking" seria preferível a formas competitivas, primeiro, porque a competição seria um dos fatores a impactar no tamanho da renda e segundo, porque o comportamento de políticos pode ser alterado pela opinião pública através do voto¹⁹. Assim, um sistema democrático se apresentaria como um controle ao comportamento "lobbystico", pois "se um tomador de decisão cria rendas excessivas, e se terceiras partes podem revogar seu suporte político, a expectativa para a próxima eleição pode estar ameaçada e o público em geral pode encontrar várias formas de expressar seu desalento. As desutilidades associadas à criação de rendas podem aumentar com o tamanho da renda e com as perdas de bem estar impostas a terceiras partes" (Lambsdorff, 2000, p.16). Segundo Rose-Ackerman (1986) uma propina destinada a mudar um voto custará ao político algum apoio de seu eleitorado. Assim, o suborno deve ser grande o suficiente para compensar a redução da chance de reeleição do político. Também, de acordo com Lambsdorff (2000), o impacto do aumento do número de competidores nos gastos em "rent-seeking" não é necessariamente positivo. Haveria a dissipação das rendas porque, para firmas competitivas, o tamanho total da renda é um bem público pelo qual elas dificilmente fariam "lobby". Ao contrário, para o monopolista, a renda total é um bem privado e ele estaria disposto a empregar seus recursos em atividades de "rent-seeking".

Wintrobe (1998) apud Lambsdorff (2000, p.18) sugere ainda a importância de considerar que os competidores não são homogêneos quanto à qualidade de seus produtos e a suas habilidades como "rent-seekers". "Cada novo competidor introduz a possibilidade de que um produto ou serviço melhor seja selecionado pelo processo de licitação. Benefícios não são esperados se os competidores são escolhidos de forma aleatória, mas são prováveis se há alguma racionalidade guiando o processo de seleção" (Lambsdorff, 2000, p.18).

Vantagens da competição também adviriam da quantidade de informação disponível. Em uma concorrência pública, os competidores são forçados a revelar alguma informação sobre

¹⁹ Veja em Kunicova e Rose-Ackerman (2001) uma discussão empírica sobre o impacto de diferentes regras eleitorais na corrupção política.

o seu grau de eficiência e são incentivados a incrementar a sua produtividade. Enquanto isso, monopolistas são mais difíceis de serem induzidos a este tipo de comportamento.

3.5.2 CORRUPÇÃO BUROCRÁTICA E "RENT-SEEKING"

Mbaku (1998, p.197) coloca que a corrupção burocrática envolve, além do suborno por indivíduos e grupos que buscam favores governamentais, roubo e a apropriação ilegal dos recursos públicos pelos servidores públicos, nepotismo, tributação ilegal, entre outras atividades ilegais. Mas, assim como nem todo o comportamento de "rent-seeking" é corrupção, nem todas estas atividades se enquadram no comportamento "rent-seeking". O suborno de um servidor público para obter um tratamento especial é corrupção burocrática e é "rent-seeking". A apropriação indevida dos recursos públicos por um servidor público para o benefício privado é corrupção burocrática, mas não se classifica como comportamento "rent-seeking".

Segundo Siriprachai (1993, p.31), "se burocratas podem se posicionar como os beneficiários do comportamento "rent-seeking", haverá oportunidade para corrupção". Para ele, burocratas não são diferentes dos indivíduos maximizadores do bem estar pessoal²⁰.

De acordo com Mbaku (1998, p.200-203), a corrupção burocrática permite que servidores públicos elevem seus ganhos acima dos limites legais. Permite também que uns poucos empreendedores se apoderem de posições privilegiadas na economia.

Em sua análise da eficiência alocativa do suborno, Lien (2002) procura verificar a veracidade do argumento de que, na presença de suborno, a firma mais eficiente venceria o leilão. Utilizando um modelo em que os competidores movem-se seqüencialmente, ele introduz uma assimetria no jogo e, como consequência, o competidor mais eficiente pode não ser o vencedor da competição. O primeiro competidor a jogar apresenta uma vantagem em relação ao outro. Assim, pode ocorrer outra competição "rent-seeking" pela liderança do jogo.

Rose-Ackerman (1986) analisa o suborno. Subornos podem substituir um procedimento impessoal e meritocrático por um impessoal, mas baseado na propensão a pagar; ou podem ajudar a manter um sistema de favores pessoais. Subornos não ocorreriam em

²⁰ Cf. também Tollison (1982) e Rowley (1993).

mercados perfeitamente competitivos, onde compradores e vendedores podem conseguir o que desejam ao preço corrente - a corrupção requer imperfeições de mercado. No caso de o governo ser um grande comprador, levando à necessidade de que encomendas sejam feitas, a negociação de um contrato se torna necessária. Se for oferecido suborno, deve haver rendas pelas quais pagar, e, se o suborno é aceito, o principal deve ser parte interessada no negócio ou então não deve estar monitorando o agente de forma adequada. Em contextos em que preços não se elevam em resposta à escassez de determinados produtos (em economias planificadas, por exemplo) funcionários públicos podem pagar suborno para obter alguma quantidade do produto escasso.

3.6. O COMBATE À CORRUPÇÃO

Após entender que a corrupção é resultado de um comportamento oportunista, e que está relacionada com o controle e com a regulação governamental nas atividades econômicas, podemos entender como ela pode ser combatida. De acordo com Mbaku (1996), um programa de limpeza da corrupção deve ser formatado levando-se em conta o impacto das regras vigentes no comportamento dos indivíduos na sociedade. Assim, seu controle passa, diretamente, pela restrição da capacidade do governo de prover uma legislação que favoreça interesses especiais.

Qualquer programa efetivo de combate à corrupção deve iniciar com o estabelecimento de novas regras que garantam que o resultado será o desejado pela sociedade. Este resultado será garantido se as regras estabelecidas proporcionarem um sistema de incentivos que torne o investimento produtivo, e não o oportunismo, lucrativo. Para que comportamentos oportunistas sejam minimizados, as regras nesta sociedade devem (i) garantir direitos de propriedade; (ii) conter um sistema de cumprimento das leis efetivo e eficiente; e (iii) restringir e limitar a habilidade do governo de impor redistribuições ineficientes.

Collier (2000) enfatiza que uma sociedade que está presa em um equilíbrio corrupto necessita de um grande empurrão para se livrar desta situação. Ele enfatiza três estratégias de combate à corrupção. A primeira consiste em elevar as normas morais, tornando a corrupção menos aceitável. Pode-se fazer isto (i) documentando e publicando os altos custos sociais da corrupção; (ii) celebrando exemplos de honestidade; ou (iii) medir a corrupção nas diversas instituições, para que comparações possam ser feitas. A segunda é elevar os riscos de punição para os indivíduos envolvidos em corrupção. Isto pode ser feito (i) elevando os incentivos para

informar atos corruptos; (ii) recompensando dedo-duros; ou (iii) elevando as penalidades para atos corruptos. Finalmente, mudando as expectativas sobre o comportamento dos servidores, por exemplo, criando novas instituições com incentivos para a honestidade.

Meagher (1997) sugere algumas ações para o combate da corrupção. Para o suborno na aprovação de investimentos, ele sugere ações como o aumento da competição e a superposição de tarefas; a simplificação de procedimentos; o incentivo a denúncias; o fortalecimento de leis administrativas; o cumprimento da lei criminal; e o aumento dos pagamentos dos servidores civis. Para evitar o suborno nas compras governamentais, ele sugere o estreitamento dos procedimentos licitatórios e de formatação; o requerimento de documentação; a realização de auditorias e inspeções de qualidade; penalidades mais severas; a implementação de múltiplos pontos de checagem; incentivos a "dedo-duros"; o fortalecimento dos recursos em licitações; a descentralização de procedimentos e a privatização de empresas públicas.

O presente capítulo apresentou uma visão geral do tema corrupção. Vimos algumas das formas pelas quais a corrupção é tratada pela teoria econômica. Apesar de alguns autores, os chamados revisionistas, argumentarem que a corrupção não é realmente prejudicial, vimos que seus efeitos para o desenvolvimento socioeconômico são perversos. A corrupção afeta negativamente o desenvolvimento de uma nação ao alterar a alocação dos recursos e talentos disponíveis, reduzir o investimento, alterar a composição dos gastos governamentais, reduzir a confiança dos agentes na economia. Vimos de que forma podemos considerar a corrupção como um fenômeno de "rent-seeking". Em especial, a corrupção burocrática pode ser adequadamente explicada através da teoria do "rent-seeking".

4. CORRUPÇÃO NO BRASIL

A quantidade de notícias de irregularidades no trato da coisa pública no Brasil sugere que o comportamento corrupto é corriqueiro no país. A análise do Índice de Percepção da Corrupção publicado pela Transparência Internacional revela que a corrupção no Brasil tem se mantido estável, com ligeira alta, nos últimos anos. Sendo a corrupção perniciosa para o desenvolvimento de uma sociedade, o estudo do caso brasileiro é de extrema relevância.

Geddes e Neto (2000) argumentam que mudanças na legislação eleitoral e na Constituição aumentaram as probabilidades de corrupção porque diminuíram a capacidade do executivo para forjar coalizões estáveis e assegurar a fidelidade de seus seguidores no Congresso e porque aumentaram o poder do Congresso, favorecendo práticas corruptas e clientelistas. Eles evidenciam a existência de dois tipos de comportamentos comuns no Brasil. O primeiro é a troca de recursos por apoio, seja ele político, financeiro ou favores pessoais. Este tipo de comportamento de "rent-seeking", nem sempre é ilegal, mas viola normas de probidade e eficiência, sendo considerado ilegítimo e injusto, além de desperdiçador de recursos estatais. O segundo tipo, a corrupção em sentido restrito se refere a atos ilegais praticados por funcionários do governo para enriquecer, levantar fundos de campanha ou comprar apoio de membros do Legislativo e administradores públicos, bem como de grupos de interesse. O quadro abaixo destaca as formas mais conhecidas de corrupção durante a administração Collor:

Quadro 4.1

FORMA	DESCRIÇÃO
Superfaturamento	Aumentar artificialmente os preços de bens ou serviços vendidos ao governo para propiciar lucros adicionais às empresas em troca de propinas.
Agilização de pagamentos	Apressar pagamentos aos empreiteiros por serviços prestados em troca de propina.
Facilitação de contratos	Pagar uma comissão para obter contratos do governo.
Fraudação de licitações públicas	Ignorar critérios técnicos e de custos na seleção de empreiteiras para executar projetos públicos ou de firmas para fornecer bens e serviços ao governo.

Manipulação de regras	Mudar as regras para fornecer isenções e incentivos fiscais ou outros subsídios a indivíduos ou empresas particulares em troca de apoio ou propina.
Venda de informação	Fornecer informação privilegiada sobre decisões governamentais referentes à política econômica em troca de apoio ou propina.
Arrecadação ilegal de fundos	Obter contribuições ilegais de campanha junto a empresários.

Fonte: elaborado pelo autor com base em Geddes e Neto (2000).

Geddes e Neto (2000) e Silva (2001) destacam a relação entre o subdesenvolvimento institucional e o alto nível de corrupção no Brasil. A seguir, veremos as causas da corrupção no Brasil.

O estatismo foi a opção do Brasil para a busca de desenvolvimento na metade do século XX, e a criação de estatais como BNDES, Petrobrás, CSN e os bancos estaduais aumentou a politização da alocação dos recursos. A existência de rendas a serem capturadas e de poderes discricionários nas mãos de políticos e burocratas levou ao aumento da corrupção e de outras atividades de "rent-seeking" no país. Segundo Garcia (2003, p.20-21) "no Brasil, existe a crença de que a corrupção surge, de forma organizada, a partir do governo Juscelino Kubitschek (JK) com sua política de investimentos dirigida a obras civis e rodoviárias". Geddes e Neto (2000) verificam que a relação entre a intervenção estatal e a importância dos recursos do estado na política é positiva e estatisticamente significativa. Para tal, eles utilizaram a percentagem de deputados eleitos para a Assembléia Constituinte que haviam antes ocupado cargos administrativos em alguma esfera do executivo para medir acesso aos recursos estatais. Para medir a intervenção estatal na economia, utilizaram o valor médio da participação do setor público no produto econômico bruto dos estados de cada região.

A legislação eleitoral brasileira contribuí para o tradicional recurso à política clientelista tanto para garantir votos para políticos quanto para garantir votos dos parlamentares para as propostas presidenciais. No sistema de lista aberta, o candidato compete ao mesmo tempo, com os candidatos de outros partidos e com membros de seu próprio partido. Neste sistema, o candidato deve distinguir-se dos seus colegas de partido pelo seu carisma e pelos favores oferecidos, aumentando a pressão para que os candidatos recorram ao clientelismo como

forma de distinção dentro de um mesmo partido.

Também, causas políticas são importantes para explicar a corrupção no Brasil, principalmente nos anos pós-redemocratização. O principal problema com que se defronta o executivo num sistema presidencial é garantir apoio suficiente dos parlamentares para aprovar leis importantes. A maior fragmentação partidária em relação ao período democrático anterior reduz a probabilidade de o partido do presidente vir a controlar o congresso, aumenta a probabilidade de o presidente pertencer a um partido pequeno e aumenta o número de partidos representados no Legislativo. A consequência disto é o aumento da necessidade do executivo recorrer a troca de favores para aprovar suas demandas no congresso. Também, a disciplina partidária, que é a tendência dos membros de um partido a votarem em bloco, e importante para evitar o uso do clientelismo, reduziu-se nos primeiros anos pós-redemocratização. Finalmente, a maior representação legislativa dos estados menos populosos (e mais atrasados) lhes dá um poder desproporcional no controle de Congresso, aumentando, mais uma vez, a dependência do executivo federal com práticas políticas clientelistas.

4.1. O COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

Silva (2001) nos lembra que os agentes sociais, públicos e privados, e os grupos por eles formados agem conforme um conjunto de regras, normas, valores e instituições, que limitam e restringem os graus de liberdade de cada um, dando como exemplo o pacto constitucional de uma democracia. Ocorre que o resultado do jogo não depende apenas da qualidade dos jogadores, mas também da qualidade de suas regras. O fenômeno da corrupção endêmica pode ser descrito por mecanismos de racionalidade: numa sociedade em que o incentivo para desrespeitar as regras é muito maior do que o de respeitá-las, ser honesto não é o melhor, mas sim ser desonesto e trapacear.

Uma reforma que melhore a qualidade das regras pode ser entendida como a adoção de arranjos institucionais que tem por objetivo reduzir os retornos marginais das atividades de “rent-seeking” e aumentar os retornos marginais das atividades de “profit-seeking”. Assim, entendendo a corrupção como um fenômeno de “rent-seeking”, a reforma de uma sociedade corrupta nada mais é do que um problema de economia constitucional onde se procuram estabelecer regras, tanto nos estágios pré-constitucional como pós-constitucional, a fim de

umentar o bem-estar dos indivíduos.

Buchanan (1980b) sugere que a reforma de uma sociedade de "rent-seeking" deve ser feita através de um acordo geral que implique em mudanças constitucionais significativas. Buchanan (1980b, p.366) chamou a este acordo geral, no qual os vários grupos que compõe a sociedade concordariam com a eliminação simultânea e geral das oportunidades de "rent-seeking" existentes, de "revolução constitucional".

A análise de Buchanan (1980b) pode ser melhor compreendida utilizando-se o instrumental de teoria dos jogos. Numa sociedade de "rent-seeking", os indivíduos e grupos podem se comportar como "rent-seekers" ou "profit-seekers". Neste caso, a solução deste jogo será do tipo "dilema dos prisioneiros". Assim, por exemplo, os indivíduos ou grupos podem cooperar ou não, obtendo os seguintes resultados:

Dilema dos prisioneiros com matriz de "pay-offs" simétrica

		B	
		PS	RS
A	PS	6, 6	1, 10
	RS	10, 1	4, 4

O resultado deste jogo é dado por (RS, RS), no qual ambos os grupos optam por adotar um comportamento de "rent-seeking", levando a um resultado ou a uma posição inferior quando comparada com a posição que é Pareto-ótimo (PS, PS). Assim, a questão que se impõe é - como fazer com que os indivíduos e/ou grupos cooperem - ou, em outras palavras, qual a estrutura de incentivos proporcionada pela estrutura institucional que induzirá os indivíduos a apresentarem um comportamento "profit-seeking"?

Embora, como vimos acima, a estratégia (PS, PS) seja uma estratégia que produza uma solução Pareto-ótima no sentido de que não há outra estratégia que leve ambos os grupos a uma situação melhor, a solução deste jogo foi (RS, RS), resultado do comportamento otimizador de cada grupo. Assim, quando falamos da uma reforma de uma sociedade de "rent-seeking", ela pode ser entendida, no contexto da teoria dos jogos, como aquele conjunto de ações que induzam os agentes e grupos a cooperarem. Contudo, esta solução parece ser bastante fácil e simplista,

visto que os “pay-offs” do jogo são simétricos. A solução deste jogo de “dilema dos prisioneiros” fica mais complicada quando há uma assimetria dos “pay-offs” conforme podemos ver na matriz de "pay-offs" assimétrica. Embora a solução do jogo seja ainda (RS, RS), a solução cooperativa de (PS, PS) somente pode ser obtida se o indivíduo B compensar o indivíduo A, além dos ganhos explicitados neste jogo.

O que um jogo do tipo “dilema dos prisioneiros” com “pay-offs” assimétricos nos mostra é que, conforme destacou Buchanan (1980b, p.362-363), existem ganhos a serem explorados entre os dois participantes; contudo, a exploração destes ganhos requer que sejam feitos pagamentos adicionais a um dos jogadores. Isto torna o resultado cooperativo mais difícil de ser alcançado. Assim, vemos que, quando há uma assimetria dos “pay-offs”, a reforma de uma sociedade de “rent-seeking” se torna mais difícil de ser implementada, pois neste caso há tanto ganhadores como perdedores, além do problema de se obter um consenso a respeito das mudanças institucionais requeridas.

Dilema dos prisioneiros com matriz de "pay-offs" assimétrica

		B	
		PS	RS
A	PS	5, 7	-1, 8
	RS	8, -1	8, 0

A situação pode ficar ainda mais complicada, se bem que mais realista se nós assumimos que existam tanto simetrias *ex-ante* como assimetrias *ex-post*, como no caso retratado na matriz de “pay-offs” abaixo. Aqui vemos que os ganhos para a cooperação ainda existem, mas é necessário que sejam feitos pagamentos compensatórios a um dos indivíduos. Além disso, deve-se levar em conta a questão de como implementar e que instrumentos utilizar a fim de minimizar as atividades de “rent-seeking”.

Dilema dos prisioneiros com matriz de "pay-offs" assimétrica e com incerteza

		B	
		PS	RS
A	PS	6, 6	-1, 8
	RS	8, -1	8, 0 ou 0, 8

Tornando nossa análise ainda mais realista e assumindo que jogo do dilema dos prisioneiros é jogado de forma repetida, podemos gerar resultados como A. Entretanto, nesta situação, cada grupo pode estabelecer uma reputação no sentido de que seja obtido um resultado que implique num jogo cooperativo. A possibilidade de cooperação surge devido ao fato de que ela pode induzir a uma mudança que se traduza em cooperação e ganhos futuros. Assim, quando é assumido que um jogo é jogado um número infinito de vezes, e as partes se dão conta do valor de seus “pay-offs” futuros, bem como do risco de retaliação dos outros grupos, que se traduz num comportamento de “rent-seeking”, isto pode ser suficiente para que eles adotem um comportamento “profit-seeking” e não de “rent-seeking”. A razão pela qual a cooperação ocorra é que em jogos repetidos, os grupos antecipam que eles terão que lidar um com o outro num futuro próximo. Isto os induz a considerarem não somente as conseqüências dos ganhos imediatos devido à atividade de “rent-seeking”, mas também aos efeitos de suas atitudes no longo prazo. Assim, podemos sugerir que as reformas de uma sociedade de “rent-seeking” são mais fáceis de ocorrer em países velhos do que em novos, onde os grupos já estão estabelecidos e não há mudanças significativas entre os grupos.

Como vimos acima, a reforma de uma sociedade corrupta pode ser feita pela estruturação de instituições que permitam e incentivem um aumento de riqueza pela criação de um excedente e não pelo bloqueio de um processo de mercado. Entretanto, a tarefa de se eliminar as atividades de “rent-seeking”, uma vez que elas tenham sido estabelecidas pelos grupos de interesse, não é fácil, visto que ela implica na eliminação de rendas e privilégios para aqueles grupos. Assim, quanto maiores forem as rendas, maior será a oposição a ser enfrentada a uma reforma de uma sociedade de “rent-seeking”.

Fleischer (2000) sugere algumas propostas para uma reforma política no Brasil, visando ao melhor funcionamento de um sistema presidencial moderado e equilibrado.

Uma reforma do sistema eleitoral, alterando de uma representação proporcional de lista aberta (que incentiva a competição e o conflito entre correligionários) para uma representação proporcional de lista fechada. No sistema de lista fechada o eleitor passa a votar em uma lista completa de candidatos do partido, ordenadas antes das eleições pelos próprios partidos. Este sistema levaria a campanha das promessas individuais para uma discussão entre os partidos sobre seus programas, plataformas, idéias e propostas. Além disto, a lista fechada

tornaria o controle do financiamento das eleições mais fácil e reduziria o custo das eleições.

Reforma da legislação eleitoral, eliminando ou reduzindo as desigualdades regionais na Câmara dos Deputados mediante a adoção de um sistema de representação baseado no princípio de uma pessoa, um voto. O sistema atual sub-representa os estados mais desenvolvidos e populosos e super-representa os estados menos desenvolvidos e populosos. Também, a ampliação das leis de inelegibilidade a fim de impedir as candidaturas de parentes de detentores de cargos públicos e de pessoas em débito com a receita federal; a imposição de normas mais severas quanto ao domicílio federal; a exigência de prazos mais longos de desincompatibilização para possíveis candidatos; e a necessidade de estabelecer normas mais rigorosas para o financiamento das campanhas.

A eliminação da imunidade absoluta de que gozam os membros do Congresso, trocando por uma imunidade restrita a crimes políticos. A imunidade absoluta leva criminosos que buscam manterem-se fora do alcance da lei a investirem pesado para conquistarem um cargo eletivo. A dificuldade para a eliminação desta proteção a que tem direito os membros do Congresso é que são seus próprios membros que teriam que aprovar a reforma.

Reforma da legislação eleitoral, inibindo a criação de legendas de aluguel. Uma proposta é a imposição de um limite de representatividade, nos moldes da Alemanha, o que alteraria bastante a lógica das estratégias eleitorais no Brasil.

Auditorias independentes nos ministérios federais. As auditorias internas de cada ministério, autarquia ou empresa estatal são subservientes a seu respectivo ministro ou diretor. Analogamente, o Tribunal de Contas da União não consegue concluir nenhuma auditoria contrária aos interesses políticos e econômicos de seus ministros.

Reorganização do processo de elaboração do orçamento. Recomendações da CPI do orçamento sugeriram a eliminação da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, dando competência às comissões permanentes; reorganização do planejamento e elaboração orçamentários no Executivo; proibição de emendas orçamentárias por deputados e senadores; e eliminação dos "subsídios sociais" destinados aos parlamentares.

Reorganização do serviço público. A possibilidade quase ilimitada de distribuir cargos possibilita uma apropriação do estado por grupos políticos. A aprovação da "Lei de Responsabilidade Fiscal" permitiu um avanço neste sentido, ao obrigar os governos a reduzirem drasticamente o número de cargos de confiança.

Reforma do sistema de governo. A mudança do sistema de governo para um sistema parlamentarista ou misto reduziria os poderes discricionários do executivo, permitindo um maior controle do executivo pelo poder legislativo.

Este capítulo mostrou que a corrupção é um problema para o Brasil e que é um assunto que merece atenção. O problema do controle da corrupção foi apresentado como um problema de economia constitucional, onde as regras da sociedade devem ser desenhadas de forma a incentivar seus agentes a apresentarem um comportamento de "profit-seeking" ao invés de um comportamento de "rent-seeking". Foram apresentadas sugestões para uma reforma política e algumas delas já estão sendo discutidas no Congresso Nacional.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou verificar como a corrupção pode ser entendida como um fenômeno de "rent-seeking" e como podemos aplicar essa abordagem no controle da corrupção no Brasil.

Para isto, a teoria do comportamento "rent-seeking" foi apresentada. Vimos como ela está inserida no pensamento econômico; as contribuições seminais de Tullock (1967), Krueger (1974) e Posner (1975) à teoria; como o comportamento dos agentes econômicos pode ser explicado por esta teoria; como este comportamento afeta o funcionamento da economia. Foi verificado que o comportamento "rent-seeking" impõe custos significativos às sociedades. Países com boa governança e com instituições capazes de restringir este tipo de comportamento são mais prósperos do que países onde o comportamento "rent-seeking" não é limitado de forma adequada. Assim, quando os recursos são alocados politicamente, ao invés de pelo mercado, a sociedade como um todo se encontra em uma situação pior.

Após, o tema corrupção foi apresentado. Mostrou-se quais são os elementos que determinam o comportamento corrupto, formas tomadas pela corrupção e algumas das maneiras pelas quais a teoria econômica procura explicar o fenômeno. Verificou-se que, apesar dos efeitos benéficos atribuídos à corrupção pelos revisionistas, os atos corruptos apresentam um empecilho ao desenvolvimento das nações. A corrupção afeta, através da redução do investimento, da alocação de talentos, da redução da eficiência dos fluxos de auxílio, das perdas na arrecadação tributária, do seu efeito na alocação de contratos de licitação pública, e do seu efeito sobre as despesas do governo, o desenvolvimento econômico dos países.

Vimos também como a corrupção pode ser vista como um fenômeno de "rent-seeking". A existência de rendas para serem capturadas pode levar os agentes econômicos a utilizarem-se de comportamento ilícito para alcançar posições privilegiadas que possibilitem a captura destas rendas. Quando a política, ao invés do mercado, torna-se o principal mecanismo de alocação de recursos, pessoas buscarão um tratamento preferencial por parte dos tomadores de decisão. Neste caso, burocratas podem demandar propinas em troca de benefícios. "Sempre que uma autoridade pública possui poder discricionário sobre a distribuição de um benefício ou

de um custo para o setor privado, criam-se incentivos para que haja suborno" (Rose-Ackerman, 1997, p. 60).

A seguir, as causas para um elevado índice de corrupção no Brasil foram apresentadas. Um modelo de reforma de uma sociedade de "rent-seeking" voltado para a alteração dos incentivos dos agentes foi apresentado e, a seguir, foram apresentadas sugestões de reformas institucionais para o controle da corrupção no Brasil.

Finalmente, sugiro, para pesquisa futura²¹, a realização de trabalhos empíricos sobre os efeitos da corrupção nos países latino-americanos e no Brasil. A realização de trabalhos sobre o assunto pode ajudar na elaboração de programas de combate à corrupção na região, e, por consequência, auxiliar na criação de um ambiente favorável para o crescimento econômico destes países.

²¹ Cf. Silva (2005) para uma agenda de pesquisas para o Brasil.

6. BIBLIOGRAFIA

- ADES, Alberto e DI TELLA, Rafael (1997). The New Economics of Corruption: a Survey and some New Results. **Political Studies**, XLV, p.496-515.
- AL-MARHUBI, Fahim A. (2000). Corruption and Inflation. **Economics Letters**, vol.66, p.199-202.
- ANDVIG, Jens Chr.; FJELDSTAD, Odd-Helge; AMUNDSEN, Inge; SISSENER, Tone e SOREIDE, Tina (2000). **Research on corruption: a policy oriented survey**. NORAD, 2000.
- ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (2005). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BALBINOTTO Neto, Giacomo (2000). **"Rent-Seeking" e Crescimento Econômico: Teoria e Evidências**. Tese de Doutorado, USP, 2000.
- BARDHAN, P. (1997). Corruption and Development: a Review of Issues. **Journal of Economic Literature**, vol.XXXV, p.1320-46.
- BLISS, Christopher e DI TELLA, Rafael (1997). Does Competition Kill Corruption?. **Journal of Political Economy**, vol.105, n°5.
- BORSANI, Hugo (2005). Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública. in: ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (2005). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.103-125..
- BUCHANAN, James M (1980a). Rent-Seeking and Profit-Seeking. in: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. e TULLOCK, Gordon. (eds). (1980) **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. Texas A & M University economics series: 1980. n° 4.
- _____(1980b). Reform in the Rent-Seeking Society. in: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. e TULLOCK, Gordon. (eds). (1980) **Toward a Theory of the Rent-Seeking Society**. Texas A & M University economics series: 1980. n° 4.
- COLLIER, Paul (2000). How to Reduce Corruption. **African Development Bank**, Blackwell, p.191-205.
- DABLA-NORRIS, Era (2000). **A Game Theoretic Analysis of Corruption in Bureacracies**. Working Paper 106, IMF.
- DI TELLA, Rafael e SCHARGRODSKY, Ernesto (2003). in: TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2003). **Global Corruption Report**. Disponível em: <http://www.globalcorruptionreport.org/download.shtml>.
- FLEISCHER, David (2000). Além de Collorgate: Perspectivas de Consolidação Democrática no Brasil Via Reformas Políticas. in: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Org.) (2000).

- Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor.** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p.81-110.
- GARCIA, Ricardo Letizia (2003). **A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências - Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul.** Tese de Doutorado, UFRGS, 2003.
- GEDDES, Bárbara e RIBEIRO NETO, Artur (2000). Fontes Institucionais de Corrupção no Brasil. in: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Org.) (2000). **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor.** 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, p.47-79.
- GEORGE, Kenneth D.; JOLL, Caroline e Lynk, E. L. (1992). **Industrial Organization: Competition, Growth and Structural Change.** Londres, Routledge.
- GOULD, David J. e MUKENDI, Tshiabukole B. (1989). Bureaucratic Corruption in Africa: Causes, Consequences and Remedies. **International Journal of Public Administration**, vol.12, nº3, p.427-457.
- JAIN, Arvind K. (2001). Corruption: a Review. **Journal of Economics Surveys**, vol.15, nº1.
- JOHNSON, Omotunde E. G. (1975). An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries. **Kyklos**, vol.28, 1975, fasc.1, p.47-61.
- JOHNSTON, Michael (1997). Agentes Públicos, Interesses Particulares e Democracia Sustentável: Quando a Política e Corrupção se Unem. in: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global.** 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 354p.
- KIMENYI, Mwangi S. e MBAKU, John Mukum. (1999). **Institutions and Collective Choice in Developing Countries.** Aldershot: Ashgate, 1999.
- KIMENYI, Mwangi S. e TOLLISON, Robert D. (1999). Rent Seeking, Institutions and Economic Growth. in: KIMENYI, Mwangi S. e MBAKU, John Mukum (eds.) (1999). **Institutions and Collective Choice in Developing Countries.** Aldershot: Ashgate, 1999.
- KRUEGER, Anne O. (1974). The Political Economy of Rent Seeking Society. *American Economic Review*, LXIV (3), June, 291-303 in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II.** Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- KUNICOVA, Jana e ROSE-ACKERMAN (2002). **Electoral Rules as Constraints on Corruption: the Risks of Closed-List Proportional Representation.** Disponível em: http://www.law.berkeley.edu/institutes/law_econ/workingpapers/PDFpapers/rose-ackerman_spr02.pdf em 26/12/2003.
- LAFFONT, Jean-Jacques e N'GUESSAN, Tchétché (1999). Competition and Corruption in an Agency Relationship. **Journal of Development Economics**, vol.60, p.271-295.
- LAMBSDORFF, Johann Graf (2000). **Corruption and Rent-Seeking.** Revised version.

- LIEN, Donald (2002). Rent Seeking and Allocative Efficiency: the Case of Bribery. **Pacific Economic Review**, vol.7: 1, p.123-133.
- MAURO, Paolo (1995). Corruption and Growth. **The Quartely Journal of Economics**, August 1995, p.681-712.
- _____ (1997). Os Efeitos da Corrupção Sobre Crescimento, Investimentos e Gastos do Governo: uma Análise de Países Representativos. in: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) (1997). **A corrupção e a economia global**. 1^a ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 354p.
- _____ (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. **Journal of Public Economics**, vol.69, p.263-279.
- MBAKU, John Mukum (1992). Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior. **Konjunkturpolitik**, vol.38, p247-265.
- _____ (1996). Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups. **Cato Journal**, vol.16, fasc.1, p.99-118.
- _____ (1998). Corruption and Rent Seeking. in: BORNER S. and PALDAM M. **The Political Dimension of Economic Growth**. London: MacMillan/St. Martin's.
- McNUTT, P. A. (1996). **The Economics of Public Choice**. Brokfield: Edward Elgar.
- MACRAE, John (1982). **Underdevelopment and the Economics of Corruption: a Game Theory Approach**. World Development, vol.10, n° 8, p.677-687.
- MEAGHER, Patrick (1997). **Combating Corruption in Africa: Institutional Challenges and Responses**. Working Paper n°.203, IMF.
- MÉNDEZ, Fabio e SEPÚLVEDA, Facundo (2000). **Corruption and Growth: Theory and Evidence**. Michigan State University.
- MENEZES, Flávio M. (2000). **The Microeconomics of Corruption: The Classical Approach**. EPGE/FGV.
- MÉNY, Y. e de Sousa, L. (2001). Corruption: Political and Public Aspects. **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**.
- MUELLER, Dennis C. (2003). **Public Choice III**. Cambridge University.
- MURPHY, Kevin M.; SCHLEIFER, A. e VISHNY, Robert W. (1991). The Allocation of Talent: Implications for Growth. **Quartely Journal of Economics**, v.106 (2), p.503-530.
- OLIVEIRA, Anna Cynthia de (2002). O Papel da Sociedade Civil no Controle da Corrupção. in: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). (2002). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002, p.421-435.
- POSNER, Richard A. (1975). The Social Costs of Monopoly and Regulation. *Journal of Political*

- Economy, vol.83, fasc.4, p.807-27 in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- REINIKKA, Ritva e SVENSSON, Jakob (2003). **Survey techniques to Measure and Explain Corruption**. The World Bank Development Research Group.
- RIJCKEGHEM, Caroline Van e WEDER, Beatrice (2000). Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by How Much? **Journal of Development Economics**, vol.65, 2001, 307-331.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1986). Bribery. in: J. Eatwell and P. Newman, eds. **The New Palgrave: A Dictionary of Economic Theory and Doctrine**. London: Macmillan, 1986.
- _____ (1988). **When is Corruption Harmful?** Annual World Bank Conference on Economic Development.
- _____ (1996). **The political economy of corruption - causes and consequences**. The World Bank: public policy for the private sector, vol.74, 1996.
- _____ (1997). A Economia Política da Corrupção in: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global**. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 354p.
- ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (Org.) (2000). **Corrupção e Reforma Política no Brasil: o Impacto do Impeachment de Collor**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000, 240p.
- ROWLEY, Charles K (1993). Homo Economicus in the Political Market Place. **Public choice theory I**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
- SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). (2002). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- SHLEIFER, A. e VISHNY, Robert W. (1993). Corruption. **Quartely Journal of Economics**, CVIII, p.599-617.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da (1996). **A Economia Política da Corrupção**. Estudos Econômicos da Construção. www.transparencia.org.br em 20/10/2003.
- _____ (2001). **A Economia Política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Senac São Paulo, 2001. 144p (Série Ponto Futuro, 8).
- _____ (2005). Corrupção e Produção de Bens Públicos. in: ARVATE, Paulo e BIDERMAN, Ciro (2005). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p.126-135.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; Garcia, Fernando e Bandeira, Andréa Câmara (2001). **How does Corruption Hurt Growth? Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and per capita Income**. www.transparencia.org.br em 30/07/2004.

SIRIPRACHAI, Somboom (1993). Rent-Seeking Activities: a survey of recent issues. **Lund Papers in Economic History**, vol.28, 1993.

SZÁNTÓ, Zoltan (1999). Principals, Agents and Clients. Review of the Modern Concept of Corruption. **Innovation**, vol.12, n°4.

TANZI, Vito (1998). **Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures**. IMF Staff Paper, 45 (4), p.559-594.

_____ (1999). Governance, Corruption, and Public Finance: an Overview. in: SCHIAVO-CAMPO, Salvatore (ed.) (1999). **Governance, Corruption and Financial Management**. Asian Development Bank.

TOLLISON, Robert D. (1982). Rent-Seeking: a survey. **Kyklos**, vol.35, fasc.4, 1982, p.575-602.

TULLOCK, Gordon (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal*, V, p.224-32. in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

_____ (1971). The Cost of Transfers. *Kyklos*, XXIV, 629-42 in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). **The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

VARIAN, Hal R. (2000). **Microeconomia: Principios Básicos**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.

_____ (1973). The Consequences of Corruption: The Ghanaian Experience. **Political Science Quartely**, vol.88, n°.1, p.71-85.

WINTROBE, R. (1998). Some Lessons on the Efficiency of Democracy from a Study of Dictatorship. in: BORNER, S. e PALDAM M. (eds). **The Political Dimension of Economic Growth**. London, New York: Macmillan Press and St. Martin Press, p.20-37.

WORLD BANK (2000). **The Quality of Growth**. 1^a ed. Oxford: Oxford University, 2000.



MENÇÃO HONROSA - DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Tema:

O Combate à Corrupção no Brasil: Desafios e Perspectivas

AUTORA: **Christiane Nogueira Travesedo Cardoso**
Tabatinga - AM

Brasileira: Uma Sociedade Sob o Estigma da Corrupção

I Concurso de Monografias e Redações

Controladoria Geral da União

2005

RESUMO

Procurando fazer uma abordagem mais reflexiva acerca da problemática da corrupção no Brasil e de uma posterior forma de combatê-la, o presente trabalho traz, num primeiro momento, as mais variadas definições referentes ao termo *corrupção*, utilizando-se, para isso, de conceitualizações provenientes da etimologia, da filosofia, da política e da história, e, num segundo tempo, uma discussão epistemológica sobre as possíveis causas (ou origens) desse malogro do homem e da sociedade.

Através de um diálogo interdisciplinar entre sociologia, psicologia, filosofia e história, procurou-se trazer para uma mesma mesa de discussão teóricos de diferentes momentos da história – Sócrates, Platão, Aristóteles, Maquiavel, Kant, Rousseau e Freud –, seus postulados, concordâncias e antagonismos.

Por fim, foi utilizado, ainda, um outro recurso que consiste em por em evidência determinados conceitos – ação humana, ação social, responsabilidade, verdade, mentira, resultados, vícios etc. – pertinentes ao tema e à discussão com a finalidade de chamar o leitor para uma melhor reflexão acerca da complexidade das relações sociais em seu contexto produtivo, bem como de fazer despertar nele a consciência histórica transformadora e o pensamento crítico.

SUMÁRIO

Introdução	1
Conceitos e Definições	3
Causalidades	14
Conclusão	28
Bibliografia	33

1.INTRODUÇÃO

Há tempos a problemática da corrupção na sociedade vem sendo debatida. De origem incerta, essa transgressão dos princípios preestabelecidos pela relação Estado-sociedade tem aparecido como tema de discussão desde a Antiguidade Clássica até os dias atuais. E, até agora, ninguém vislumbrou uma forma efetiva de se combatê-la.

No Brasil, desde os tempos da Colônia, com a ajuda do Santo Ofício, medidas de combates foram tentadas, porém a inclinação para paixões e desejos escusos ainda continuava a ser um imperativo na ação daqueles homens de grossa aventura. O quadro em nada se alterou após a Independência, durante o Império, com o advento da República e no decurso do período de exceção. Pelo contrário. Os casos de corrupção não só aumentaram, como também novas formas de ação e novos personagens foram surgindo. Com a restauração da democracia, novas promessas de se acabar com a corrupção no Brasil foram proferidas no calor das emoções daquele momento histórico. Falácias! Nada mais que falácias. A corrupção continuou a se disseminar pelo país e nos últimos anos nos deparamos com sua face mais mesquinha, mais descompromissada com a coletividade e com a coisa pública.

Procurando fazer uma reflexão acerca dessa dinâmica da ação corrupta no seio da sociedade brasileira, bem como de apresentar outras propostas de combate, o presente trabalho traz, num primeiro momento, as mais variadas definições referentes ao termo corrupção, utilizando-se, para isso, de conceitualizações provenientes da etimologia, da filosofia, da política e da história, e, num segundo tempo, uma discussão epistemológica sobre as possíveis causas (ou origens) desse malogro do homem e da sociedade.

Assim sendo, a metodologia aqui adotada encontra-se pautada numa dialética interdisciplinar entre sociologia, psicologia, filosofia e história, e que trouxe para uma mesma mesa de discussão teóricos de diferentes momentos da história – Sócrates, Platão, Aristóteles, Maquiavel, Kant, Rousseau e Freud –, seus postulados, concordâncias e antagonismos; numa apreciação, em separado, de determinados conceitos – ação humana, ação social, racionalização, verdade, mentira, responsabilidade, resultados, vícios etc. – pertinentes ao tema (corrupção) e à discussão com a finalidade de chamar o leitor para uma melhor reflexão

acerca da complexidade das relações sociais em seu contexto produtivo, bem como de fazer despertar nele a consciência histórica transformadora e o pensamento crítico.

2. CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Corrupção, corrupto e corruptor. Do ponto de vista etimológico, o que essas três palavras teriam de comum e de diferentes entre si? E da parte da filosofia e da política? Será que as definições atribuídas a elas convergem para um mesmo significado ou para significados distintos? Por fim, o que nos diz a história acerca de tais conceitos, principalmente no que se refere à sociedade brasileira?

Estas indagações aparecem aqui como o prenúncio de um tema deveras complexo e amplo; e também, por que não dizer, paradoxal: o combate à corrupção no Brasil.

Partindo da etimologia, a palavra corrupção provém do latim – *corruptione* – e significa ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. Ou devassidão, depravação, perversão. Ou ainda, suborno, peita. Corrupto figura como um adjetivo – que em latim se escreve *corruptu* – atribuído àquele que sofreu corrupção; ou àquilo que está podre, estragado, infectado. Cabe, ainda, como sinônimo de devasso; de depravado, de corruptível (em se tratando daquele que é capaz de se deixar subornar; venal, corrupto) e de errado, viciado (em se tratando de linguagem). E corruptor (do latim *corruptore*), dentro dessa análise, também é identificado como adjetivo pertinente àquele que corrompe, que altera textos, que suborna, que peita.¹

No que tange à filosofia, o termo corrupção – a análise isolada de corruptor e corrupto já não se faz aqui mais relevante uma vez que já se identificou que o primeiro é o agente e o segundo o paciente da ação de corromper –, como bem coloca Aristóteles, significa “a mudança que vai de algo ao não-ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta.”² Ou seja, Aristóteles vê a corrupção como uma modificação na ordem natural das coisas, como uma espécie de desvio de conteúdo.

Em *A Política*, onde Aristóteles faz um *Exame das Duas Repúblicas de Platão*, é colocado por Sócrates que “é da ordem da natureza que nada seja eterno e tudo mude após certo período de tempo.”³ De fato, o próprio Sócrates, em seu diálogo com Glauco acerca da origem da sedição, afirma que “difícil é, com certeza, que se altere a constituição de uma

república como a vossa. Mas, como tudo que nasce está sujeito à corrupção, esse sistema de governo [a aristocracia], por excelente que seja, não durará para sempre.”⁴

Sócrates, que se faz pronunciar através de Platão, falava da transição da aristocracia para a timocracia. Esta, por sua vez, foi uma forma utilizada por Platão para designar a transição entre a constituição (a aristocracia) e as outras três formas mais tradicionais e corruptíveis: a oligarquia, a democracia e a tirania – na realidade histórica de seu tempo, a timocracia estava representada, em especial, pelo governo de Esparta, aquele que Platão admirava e o tomara como modelo para descrever a sua república ideal.

Definida como um governo ambicioso, a timocracia herdara, segundo Sócrates, um pouco da aristocracia e, também, da oligarquia:

“seus habitantes serão ávidos de riquezas, como nos Estados oligárquicos, grosseiros adoradores do ouro e prata, que esconderão em lugares sombrios, ocultos em cofres e tesouros privados”⁵; e “o que terá de próprio será o temor de elevar os sábios às primeiras dignidades.”⁶

(Os homens da sociedade timocrata serão todos marcados pelos vícios).

Em sua crítica, Aristóteles concorda que “pode haver homens tão mal nascidos que sejam incapazes de qualquer instrução e de qualquer virtude”⁷, porém, ele era contrário ao fato de que tais transformações

“se davam à avareza e à ambição dos que estão investidos das magistraturas públicas. Antes acontecem [dizia ele] porque os que superam os demais em riqueza não gostam que os pobres tenham uma parte igual no governo.⁸ E conclui que “o que leva à sedições e à revoluções, mesmo entre aqueles que não consumiram suas riquezas, é a exclusão dos cargos públicos, são os outros tipos de injustiças, é a excessiva liberdade ou licença de fazer impunemente tudo o que se quer.”⁹

Tal conclusão é relevante, pois, sob o olhar da Igreja Ocidental, o homem se corrompeu por não saber fazer bom uso da sua liberdade: quando “saído das mãos de Deus como criatura livre, ao usar a liberdade provocou a sua queda e, ao mesmo tempo, a ruína do mundo harmonioso criado por Deus.”¹⁰ Logo, sob esse prisma, a corrupção vem a ser o resultado da liberdade excessiva e da falta de preparo do homem em lidar com ela. Todavia,

não podemos nos esquecer que Aristóteles fora um árduo defensor da propriedade dos bens e um grande desafeto de Platão: enquanto seu mestre se inclinava às construções sociais imaginárias, utópicas, Aristóteles procurava tratar das coisas reais, dos sistemas políticos existentes na sua época, procurando por classificá-los, por definí-los através de suas características mais proeminentes, por separá-los em puros ou pervertidos; enquanto Platão inspirava revolucinários e doutrinários da sociedade perfeita, Aristóteles era o mentor dos grandes juristas e dos pensadores políticos mais inclinados à ciência e ao realismo.

Numa linguagem mais moderna, corrupção seria um desvio de conduta (de comportamento) praticado por um indivíduo que, agindo de maneira a auferir qualquer espécie de lucro (vantagem), não hesitaria em lançar mão de expedientes escusos para atingir seus objetivos, ainda que estes fossem de encontro a tudo que a sociedade conhece por *certo* e *justo*. Nestes termos, cabe aqui uma digressão acerca do que seja considerado *certo* e *justo* para a sociedade.

Bem se sabe que em toda sociedade padrões de conduta (regras) são estabelecidos como forma de se evitar sedições e revoluções. Tais padrões, após serem transcritos, passam a ser conhecidos por normas jurídicas. Estas, por sua vez, devem corresponder às necessidades e anseios da maioria de forma que todos se sujeitem a elas e, através dessa sujeição, possam, enfim, serem validadas formalmente e legitimadas. Feito isto, tudo o que rezar tais normas passa a ser considerado como *certo* e *justo* pela sociedade, inclusive suas sanções; ficando estabelecido, assim, um conjunto de obrigações recíprocas (direitos e deveres) entre Estado e sociedade.¹¹

A corrupção se insere nesse contexto, “como a deturpação de um objeto, através de um comportamento que desrespeita àquela norma, motivado pelo desejo de se obter vantagem indevidas”.¹²

Isto posto, o Código Penal Brasileiro, bem como a legislação pertinente, elencam uma série de delitos que se caracterizam como corrupção: a *corrupção sexual*; a *corrupção de menores*; a *corrupção na administração pública*; etc. Neste último caso em particular, o Código Penal (1940), em seu Título XI, define quais sejam os *Crimes Contra a Administração Pública*: peculato (Art. 312); extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento (Art. 314); emprego irregular de verbas ou rendas públicas (Art. 315); concussão

(Art. 319); corrupção passiva (Art.317); facilitação de contrabando ou descaminho (Art. 318); prevaricação (Art. 319); condescendência criminosa (Art. 320); advocacia administrativa (Art. 321); exploração de prestígio (Art. 332); corrupção ativa (Art. 333); etc. Isso sem se falar da Lei nº 4.717, de 26 de junho de 1965, que regula a ação popular, e do Decreto-Lei nº 201, de 27 de dezembro de 1967, que trata da responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Ou da Lei nº 7.347, de 2 de julho de 1985, que trata da ação civil pública, da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que aborda sobre os crimes contra o sistema financeiro nacional e da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que discorre sobre os crimes contra a ordem tributária e econômica. Ou ainda, das Leis nº 8.429 (02/06/1992) e 9.613 (03/03/1998), que tratam dos casos de enriquecimento ilícito de agentes públicos e dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, respectivamente.

Sob a órbita da política, não podemos falar de corrupção e, principalmente, atribuir-lhe uma definição, sem antes analisarmos a questão da verdade e da mentira dentro daquilo que denominamos ética e política.

Em que se fundamenta a verdade e o que justifica a mentira? O que leva uma determinada pessoa a praticar uma boa ou má ação dentro do contexto ético-político? Os argumentos de natureza ética estão fundamentados ora em *princípios* preestabelecidos, ora em *resultados*. Naquele nos deparamos com a *ética de deveres*, que corresponde à *ética da convicção*, segundo Max Weber. Já neste prevalece a *ética de fins* a serem alcançados e que vem legitimar a *ética de responsabilidade*, que para Weber seria a *ética da política*.¹³ Dessa forma, para a política, a plena afirmação de uma ética de princípios (onde reina a verdade) equivaleria à sua total subjugação à moral; ao passo que, em contrário, prevalecesse a ética da responsabilidade (onde a mentira é vista como um mal necessário, circunstancial), isso importaria na autonomia da política face à moral, ou até mesmo na redução desta em relação à política.¹⁴

O conceito de verdade no *topos* da ética da política é relativo – para toda regra há sempre uma exceção; já no *topos* da ética da convicção ele é absoluto. A ética da responsabilidade conduz o político à ação, pois é esta mesma ação, no contexto da *res pública* (da coisa pública), que a fundamenta. Mas essa ação não se dá de maneira desorientada, antes, porém, ela se pauta no Direito. Assim, o que determinará se essa ação é boa ou má será a

adequação dos meios aos fins perseguidos¹⁵; ou seja, se o resultado da ação fora atingido de acordo com os parâmetros legais.

Devemos ter em mente que, para a política, o que prevalece são os resultados. O problema da ética de responsabilidade assenta-se exatamente na determinação dos resultados; ou melhor, na avaliação dos resultados de ações que vão contra os princípios não dirimíveis pelo tempo e pelos historiadores, como, por exemplo, a dicotomia entre a verdade (absoluta) e a mentira (lícita) na defesa da verdade factual. Isso termina pondo em xeque a coincidência entre o real e o racional afirmada por Hegel: para Hegel

“a política é superior à moral, pois a moral é subjetiva e se realiza objetivamente na eticidade do Estado, surge como irreal, uma vez que o ‘ser’ da lógica dos fatos nada parece ter haver com o ‘dever ser’ da razão ética. Daí a percepção da descontinuidade que gera, no presente, perplexidades em relação ao passado, e dúvidas em relação ao futuro. Entre estas perplexidades e dúvidas estão as que dizem respeito aos temas recorrentes da relação entre a moral e a política, e que são as de coerção provocada pelo emprego da mentira ou da violência.”¹⁶

Para concluirmos, abordaremos alguns dos argumentos que procuram justificara prática da mentira dentro da esfera da política: em primeiro, a teoria platônica da mentira; em segundo, o posicionamento maquiavélico; e por último, a colocação de Hannah Arendt sobre a verdade factual.

Na teoria platônica, a mentira aparece na vida da *polis* como um remédio para o bem-estar comunal; remédio este, que deverá ser administrado pelos governantes. Dessa forma, aos governantes é atribuído o direito da mentira (circunstancial e inalienável); e aos governados o dever da veracidade (incondicional). Este *topos* esteve presente nas metáforas da arte política que permearam o mundo desde a Antiguidade Clássica até a Revolução Francesa – e ainda hoje ainda os vemos em uso.

Para Maquiavel, a veracidade foge à égide da virtude política, sendo relevante a coragem e a habilidade do príncipe; ou seja, “a força do leão e a astúcia da raposa.”¹⁷ Ele não enxergava o poder como algo restrito somente ao uso da força, mas também à sabedoria de empregá-la, à sua utilização virtuosa: “o poder se funda na força mas é necessário ‘virtù’ para se manter no poder.”¹⁸ Ao príncipe virtuoso, então, cabe o dever de saber agir conforme as circunstâncias e aparentar ter as qualidades que seus governados estimam – dessa forma,

vícios podem se tornar virtudes. Assim, vício e força são as exigências para o agir virtuoso, pois eles provém tanto da ação racional do homem quanto da ação instintiva do animal. Em outros termos, é uma agir concomitante entre a força do leão (que aterroriza os lobos) e a astúcia da raposa (que procura conhecer os lobos) e cujo fator precípua é o bem comum e a manutenção do Estado que, além da política, era uma das maiores preocupações de Maquiavel.

Quanto a Hannah Arendt, ela afirma que mentira não é um expediente acidental mas uma tentação que não conflita com a razão, pois as coisas poderiam ser conforme o mentiroso as conta. Para ela, a verdade factual é a verdade política, e seu antagônico seria a mentira. Defende, ainda, que a ação requer imaginação; e que esta, por sua vez, estimula o senso crítico e faz com que os fatos se tornem passíveis de transformações. Assim, para Arendt, o político não mente e sim omite determinados assuntos como forma de proteger a verdade factual.

Análise feita, resta-nos, por fim, abordar o conceito de corrupção dentro do contexto histórico brasileiro.

No que diz respeito a história, numa breve retrospectiva,

“ressalta-se [nos tempos da Colônia] que muitas vezes o Rei procurou se utilizar dos Tribunais de Inquisição, que alcançara o seu apogeu àquela época, para punir os acusados de traição a Corte; entretanto sabemos que o Santo Ofício não fora conhecido pelos seus métodos ilibados, razão pela qual eram freqüentes as falsas acusações com o objetivo vil de confiscar os bens do acusado e de sua família que nada podia fazer senão deixar-se expropriar pela Igreja e pelo Estado.”¹⁹

Com o advento da Independência, era chegada a vez em que nobres e ministros usariam desse tipo de perfídia (a corrupção) para atingirem seus anseios e saciarem sua sede de poder.

Veio a República e com ela o *coronelismo*, esse germe do Império que, aqui, tomava vulto e estreitava, paulatinamente, o círculo vicioso do chamado tráfico de influências.²⁰ Foi durante esse período, que o funcionalismo público (moeda de troca para os políticos) cresceu, corroborando de maneira decisiva para o aumento da corrupção uma vez que o processo

seletivo para a escolha dos funcionários se dava, via de regra, por meio do patronato e do clientelismo. E via-se, ainda, o uso costumeiro, por parte do governo, de matérias jornalísticas encomendadas que tratavam da manutenção de sua boa imagem.²¹

Após a Segunda Guerra, com o fantasma do comunismo assombrando grande parte da sociedade brasileira – em especial àquelas do Sul e do Sudeste –, grupos de direita, associados a militares cujo governo João Goulart lhes havia causado um enorme infortúnio, articulam e executam o Golpe (Civil) Militar de 1964, tendo por co-adjuvante os Estados Unidos – através de seus agentes –, como narrou Darcy Ribeiro (chefe de gabinete do governo Goulart): “a sedição é articulada tecnicamente em Washington, com o vasto assessoramento científico, como a primeira operação complexa de desestabilização de governos sul-americanos.”²²

Há quem diga que tal sedição fora

“contra o PTB, sua prática política e suas lideranças. O partido surgiu aos olhos dos militares como um inimigo a ser combatido. A ruptura constitucional foi uma reação aos compromissos dos trabalhistas com as esquerdas no clima da Guerra Fria, as alianças que tentaram com os setores militares, as propostas de fazer dos trabalhadores o sustentáculo privilegiado do poder e a estratégia de atuar pela via da participação direta. Além disso, o PTB era o partido que estava no poder.”²³

E a questão democrática, dentro desse contexto, “não estava na agenda da direita e da esquerda (...) [ambas] ‘subscreviam a noção de governo democrático apenas no que servisse às suas conveniências. [Nenhuma delas] aceitava a incerteza inerente às regras democráticas.’”²⁴

Durante o governo militar, com o crescimento do funcionalismo público devido a criação de empresas estatais e do implemento de novos projetos, tornou-se comum o uso do “bakshish”²⁵ – modo de agir de alguns homens públicos em que se procurava criar dificuldades para se vender facilidades –, o que acabou levando a Administração Pública a um descrédito cada vez maior.

Com a abertura democrática da década de oitenta, a promessa de moralização do país feita por Tancredo Neves não passou de uma falácia. O governo de José Sarney, seu vice-presidente e sucessor, foi marcado pela proliferação das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito).

Do governo de Collor de Melo (o eterno caçador de marajás) em diante, muitos outros escândalos de corrupção vieram a público: desfalque da Previdência; desvio de verbas para o combate à seca (Inocêncio de Oliveira – PFL/PE); desvio de verbas de obras públicas (Romero Jucá – PSDB/RR e atual ministro da Previdência – e Valdemar André Johansson – diretor administrativo e financeiro da ELETRONORTE –, Luís Estevão de Oliveira Neto – PMDB/DF – e o juiz Nicolau dos Santos Neto, Paulo Salim Maluf – PPB/SP – e Celso Pitta – ex-prefeito de São Paulo); escândalo dos precatórios (Wagner Baptista Ramos – ex-coordenador da dívida pública municipal e testa de ferro do banco Vetor –, Paulo Afonso Vieira – ex-governador de Santa Catarina –, Divaldo Suruagy – ex-governadora de Alagoas –, Miguel Arras – ícone da esquerda e ex-governador de Pernambuco); proposta de oficialização do nepotismo com “cotas” para contratação de parentes (Michel Temer – PMDB/SP); proposta de aumento do teto salarial, cabendo a cada um dos três poderes fixar seu próprio piso (Severino Cavalcante – corregedor da Câmara dos Deputados, na época – 1999 –, e seu atual presidente); compra de votos na reeleição de 1997 (Luís Eduardo Magalhães – ex-presidente da Câmara e já falecido –, Pauderney Avelino – deputado amazonense –, Sérgio Motta – ex-ministro das comunicações e, também, já falecido –, Amazonino Mendes – ex-governador e ex-prefeito do Amazonas –, Orleir Carneli – ex-governador do Acre –, Ronivon Santiago e João Maria – deputados do Acre que receberam propina de R\$ 200 mil); etc. Outros tantos casos de corrupção também vieram à tona nesse período, desmascarando a formação de verdadeiras quadrilhas que contavam com elementos infiltrados nos mais variados setores do Estado e que dispunham de um verdadeiro arsenal tecnológico para atingirem o objetivo maior de se lucupletarem às custas do patrimônio público.

Nos dias de hoje, ainda nos deparamos com os “fantasmas” do passado e do presente, com os desvios de verbas, com os enriquecimentos ilícitos, com as evasões de divisas e lavagem de dinheiro e com tantas outras formas de perfídia, de pilhagem e de engodo. Mas até quando iremos continuar assistindo (inertes) a tudo isso? Até quando permaneceremos alheios, como se aliados fôssemos de historicidade e da história?

Uma boa definição de corrupção, sob o ponto de vista da história, seria um mosaico harmonioso de tudo aquilo que já foi colocado anteriormente pela etimologia, pela filosofia e pela política. Assim, entender-se-ia por corrupção aquele expediente escuso utilizado por indivíduos das mais variadas classes sociais, etnias ou castas que, conhecendo e assenhorando-se de normas jurídicas e teorias diversas, procuram auferir lucros (vantagens) e atingir objetivos (resultados) por meio de ações consideradas lícitas, mas que não passam de viciosas, pois encontram-se pautadas numa leitura disvirtuada de tais normas e no uso de artifícios (a mentira, por exemplo) que procuram a todo custo legitimá-las (adequação dos meios aos fins) e que vão de encontro a um dos argumentos defendidos pela ética (o dos princípios preestabelecidos), transformando, dessa forma, a ordem natural das coisas, a relação sociedade-Estado, o conceito de *verdade* e de *mentira* e o significado do que conhecemos por *certo* e *justo* em nome da defesa da verdade factual.

Podemos observar, diante do que foi por hora exposto, o quanto complexo é o tema que trata da corrupção, bem como a constituição de uma frente de combate a tal vício da sociedade brasileira. Nota-se, ainda, que seus agentes estão em todos os lugares e ocupam as mais variadas posições dentro dessa sociedade. Daí a necessidade de recorrermos à filosofia, à política, à ética, à história e, quiçá, à psicologia para melhor obtermos uma compreensão dos mecanismos que levam esses homens a se disvirtuarem – a ponto de transformarem a ordem natural das coisas – e preterirem princípios balizados na tradição e nos costumes por resultados fundamentados por uma ética de responsabilidades. E o que o torna paradoxal é justamente o fato de ser, como veremos mais adiante, a liberdade o grande facilitador para tal malogro social; essa mesma liberdade que é tão estimada pela democracia e que, se de um lado, procura correlacionar o direito à informação à liberdade de opinião e expressão, estimulando a igualitária participação da cidadania na esfera pública, de outro, contrapõe esse mesmo direito, inerente aos governados, ao direito de mentir dos governantes, fomentando, dessa forma, a desconfiança na veracidade dos fatos que, por sua vez, estreme os alicerces do poder e leva as sedições – a confiança na veracidade é o elemento fundamental e fundante da relação entre pessoas, pois é através dela que o poder se instaura, a partir do agir em conjunto.

1. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986, p.
2. ABBAGNAMO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 214.
3. ARISTÓTELES. “Exame das Duas Repúblicas de Platão”, In. *Tratado da Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 267.
4. PLATÃO. “Livro Oitava”, In *A República*. Bauru (São Paulo): edipro, 2000, p. 306.
5. Idem, p. 308.
6. Ibidem, p. 308.
7. ARISTÓTELES. op. cit, p. 267.
8. Idem, p. 268.
9. Ibidem, p. 269.
10. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. op. cit, p. 819.
11. “Para que exista o poder coercivo do Direito em uma dada sociedade é necessário que um número mínimo de pessoas o aceite voluntariamente. Isto não significa que só existirão estes, na verdade no sistema existirão sempre aqueles que obedecerão às normas por uma questão de consciência e aqueles que as obedecerão pelo receio da sanção; e o sistema será tanto mais justo quanto maior for o número dos primeiros. A estabilidade jurídica dependerá em parte de certa correspondência com a moral, apesar de nem sempre esta estar presente”. (TEIXEIRA, Alessandra Moraes. “A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional”. In. *Âmbito Jurídico*, 2001 – Apud. HART, Hebert L.A. In. *O Conceito do Direito*. Oxford: Clarendon Press, 1961, p. 220).
12. TEIXEIRA, Alessandra Moraes. “A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional”. In. *Âmbito Jurídico*, 2001 [Internet] <http://www.ambitojuridico.com.br/aj/di0004.html>, acesso, abr/2005.
13. LAFER, Celso. “A Mentira – um capítulo das relações entre a ética e a política”, In. *Ética Org*. Adauto Novaes. São Paulo: Companhia das Letras, 1992, p. 229.
14. Idem, p. 230.
15. Ibidem, p. 230.
16. Ibidem, p. 231.
17. MACHIAVELLI, Niccolò Di Bernardo Dei, 1469-1527. *O Príncipe*. Tradução de Roberto Grassi. 10ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985, cap. XVIII.
18. WEFFORT, F. (Org.) “Nicolau Maquiavel: o Cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*”, In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989, p. 23.
19. HABIB, Sérgio. *Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção*. Porto Alegre: Safe, 1994, p.7.
20. Idem, p. 28.
21. “Era a corrupção das consciências, exercida, não à penumbra das alcovas, como os vícios pudendos, nos alcoies, pelos libertinos, mas à luz da publicidade, justamente com aliciação da publicidade e em substituição da publicidade.” (BARBOSA, RUI – Apud. HARBIB, Sérgio. op. cit, p. 30).
22. In. *Aos Trancos e Barrancos*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985. Apud. HABIB, Sérgio. op. cit, p. 42.

- 23.FERREIRA, Jorge. “O Governo Goulart e o golpe civil-militar de 1964”. In. FERREIRA e DELGADO. *O Brasil Republicano*. Vol. 3 – “O tempo da experiência democrática: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 Apud. D’ARAÚJO, Maria Celina. *Sindicatos, carisma e poder: o PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 140.
- 24.In. FERREIRA, Jorge. op. cit, 400 (Apud. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Democracia ou reformas? Alternativas democráticas à crise política: 1961-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 1993, p.202).
- 25.LOBO, Haddock. *História Econômica Geral do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1967, p. 371 (Apud. HABIB, Sérgio. op. cit, p. 44.

3.CAUSALIDADES

No tópico anterior, colocamos que a ética da responsabilidade conduz o político à ação, que para a política o que prevalece são os resultados e que o problema da ética de responsabilidade assentava-se na avaliação dos resultados de ações que vão contra os princípios não dirimíveis pelo tempo e pelos historiadores. Pois bem, ao fazermos uma pequena observação acerca dessas questões, podemos destacar a existência de duas relações distintas: a relação responsabilidade-ação; e a relação ação-resultado. Na primeira, distinguem-se duas interpretações: a do compromisso do político para com a sociedade que o elegeu e que nele deposita sua confiança e esperança; a do seu posicionamento diante de situações em que ocorram quebra de decoro. Já na segunda relação, nos deparamos com as conseqüências oriundas de uma boa ou má ação praticada por esse homem público, ou seja, se este homem, durante seu mandato, agir com honradez e em favor da coletividade – e é o que se espera dele –, cativará nesta apreço e confiança – e a confiança na veracidade, como já foi colocado, é o elemento fundamental e fundante da relação entre pessoas; agora, se ele agir em benefício próprio, em função do cargo que ocupa, e utilizar de subterfúgios, bem como da legislação existente (Constituição, Leis Específicas, Estatutos etc.) para encobrir seus feitos e esquivar-se da responsabilidade, este homem despertará em seus concidadãos desprezo, desconfiança, repúdio, quebrando-se o elo unificador Estado-povo.

Evidenciam-se nesses dois casos, aquilo que Max Weber tipificou como sendo uma *ação racional com relação a fins* e uma *ação racional com relação a valores*. A primeira, segundo ele, é “determinada por expectativas no comportamento tanto de objetos do mundo exterior como de outros homens, e utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar fins próprios e racionalmente avaliados e perseguidos.” A segunda, por sua vez, é “determinada pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou de qualquer outra forma como seja interpretado – próprio e absoluto de determinada conduta, sem relação alguma com o resultado, ou seja, puramente em consideração desse valor.”¹

É importante destacarmos que dentro da metodologia weberiana está a *compreensão*, que foi classificada em dois tipos: a *compreensão atual*, que se dá através do curso observável da ação; e a *compreensão explicativa*, que não se detém no sentido aparente da ação e sim nos seus motivos subjacentes. Weber criou, ainda, uma escala para medir o grau de compreensão de uma ação. Essa medida de valor é feita com base nas evidências:

“damos uma ação por compreendida quando seu sentido nos parece evidente (...) e o grau máximo de evidência é obtido na compreensão intelectual de uma atividade racional.”² É essa evidência, essa *compreensão intelectual* que faz com que vejamos, em determinadas ações, uma congruência racional entre os *fins* visados pelo indivíduo e os *meios* que ele empregou para alcançá-los. No entanto, “a orientação racional com relação fins pode estar em diferentes relações com a racional em relação a valores. O indivíduo pode ser orientado pela crença racional num valor ao escolher um entre vários fins possíveis, sem se importar com as conseqüências previsíveis da escolha, mas daí em diante selecionar os meios utilizados no curso da ação exclusivamente segundo sua eficiência racional.”³

E cabe observarmos que tal percepção – proveniente da compreensão intelectual, da leitura das evidências – não ocorre na compreensão atual e nem tampouco na compreensão explicativa, pois a sociedade weberiana é um palco onde se realiza uma luta incessante entre indivíduos orientados por valores distintos e equivalentes cuja coesão ocorre em situações sempre cambiantes de interesses e dominação.

Isto posto, cabe aqui algumas indagações: não é justamente isso que assistimos quase todos os dias nos noticiários acerca dos casos de corrupção no Brasil? Não observamos (alheios e inertes) a essa luta incessante travada por indivíduos orientados por valores distintos e equivalentes? Não foi isso que aconteceu com o caso, por exemplo, da compra de votos na reeleição de 1997? Todos não uniram forças em favor de um interesse aparentemente comum mas que subjazia interesses outros, porém em proporções equivalentes, sob o ponto de vista de cada participante, até que, em um dado momento, um dos partícipes tenha se sentido menos favorecido, a ponto de desfazer a aliança, fazendo com que o esquema de corrupção viesse à público e que os integrantes do jogo se dividissem em lobos e cordeiros? Tal exemplo não se encaixa perfeitamente com a coesão que ocorre em situações sempre cambiantes de interesses e dominação? Fica, aqui, essa reflexão.

Mas nem todos conseguem ler nas entrelinhas das notícias publicadas pelos jornais e revistas, nem tampouco captar a mensagem oculta nos noticiários televisivos. É preciso que aprendamos a determinara, dentre as questões levantadas a respeito da realidade, quais delas sejam realmente relevante. E essa separação do joio do trigo ocorrerá mediante à aquisição do conhecimento, do domínio dos conceitos, da *compreensão intelectual*. No entanto, tais pressupostos não nascem conosco e sim vão sendo construídos a cada dia.

Vamos nos ater mais concisamente, agora, à questão da “ação”. Todo agir pode ser considerado social? O que move um indivíduo a agir de maneira disvirtuosa e contrária às normas jurídicas e de conduta impetradas pela relação sociedade-Estado?

Segundo Weber, para que possamos compreender a ação humana temos antes de captar o seu sentido subjetivo, pois é através dele que uma ação se define ou não como social.⁴ E muita das vezes, o próprio contato entre os homens pode não ter necessariamente um caráter social – é o caso, por exemplo, de dois ciclistas que se chocam acidentalmente: os acidentes se caracterizam pela sua total ausência de contido social, ou seja, de uma não-prevenção das ações das pessoas nele envolvidas –, como também pode haver situações em que a conduta humana fica, por assim dizer, na fronteira da ação social – é o caso, por exemplo, da criança que copia os modos dos adultos. Assim, de acordo com Weber, uma ação é considerada social quando o sentido *visado subjetivamente* se refere às ações dos outros. Exemplificando: o que faz com que o senador Arthur Virgílio suba, ocasionalmente, à tribuna de sua Casa para proferir discursos cujo teor, na maioria das vezes, constituí-se em ataques incisivos contra a administração do atual governo (governo Lula)? Será que as ações deste governo são em sua maioria, levianas e alheias aos interesses da coletividade? Ou será que elas vão de encontro aos interesses de uma minoria que há tempos vem se locupletando às custas do erário público? Longe de fazermos, aqui, apologias, o que move esse homem público não é uma ação racional com relação a valores, nem tampouco uma *ação afetiva* ou uma *ação tradicional*,⁵ mas, sim, uma ação racional com relação a fins. E quais seriam esses fins? Poderia ser uma tentativa de descaracterização do PT enquanto partido de esquerda e, por conseguinte, dos demais partidos de esquerda, fazendo com que caíam em descrédito perante à opinião pública; ou uma oportunidade de reforçar os alicerces para o assentamento de uma *nova* (ou até mesmo *velha*) plataforma política cuja finalidade seja tão somente a manutenção da genealogia do poder.⁶ Quem sabe? E para tanto, conta com ação efetiva da imprensa – árdua defensora do direito à informação e grande adoradora de sensacionalismos e de matérias encomendadas –, ação esta que o confirma enquanto oposição – máscara que esconde sua posição reacionária.

O que é curioso dentro desse exemplo, é o fato de o senador deixar transparecer um certo esquecimento de sua verdadeira função dentro do plenário – a votação de matérias relevantes para o interesse público –, mascarando, dessa forma, sua parca preocupação com o

conceito que nos une (ou pelo menos deveria fazê-lo) e pelo qual devemos nos dedicar efetivamente: o conceito de nação. As ações na administração da *res pública* devem atender única e verdadeiramente aos anseios da nação brasileira, e não serem preterida por disputas pessoais (que guardam em si interesses outros) e guerras de vaidades. Temos de pensar coletivamente, mas ainda não aprendemos a fazê-lo; ainda somos um povo desterrado em sua própria terra.

Quando Foucault tece sua análise sobre a recusa do Nietzsche genealogista em pesquisar as origens (*Ursprung*) das coisas, ele coloca-nos que

“procurar uma tal origem é tentar reencontrar ‘o que era imediatamente’, o ‘aquilo mesmo’ de uma imagem exatamente adequada a si; é tomar por acidental todas as peripécias que puderam ter acontecido, todas as astúcias, todos os disfarces; é querer tirar todas as máscaras para desvelar enfim uma identidade primeira.”⁷

Fala ele, ainda, ao afirmar que o genealogista prefere escutar a história em vez de acreditar na metafísica, que “atrás das coisas há ‘algo inteiramente diferente’: não seu segredo essencial e sem data, mas o segredo que elas são sem essência, ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas.”⁸ E conclui que “o que se encontra no começo histórico das coisas não é a identidade ainda preservada da origem – é a discórdia entre as coisas, é o disparate.”⁹

Analisando tais colocações, podemos perceber que o tema da causalidade das ações – aquilo que as originou, que as motivou – não é de suma importância para Foucault pelo simples fato de que as ações não nascem prontas, elas são construídas. E o que as qualificará de boas ou más é exatamente a relação social existente entre seus figurantes.

Como forma de ratificar nossas afirmativas, recorreremos novamente ao pensamento weberiano. Weber também não deu muita importância à questão da causalidade. Para ele, a causalidade só serve para ratificar o sentido subjetivo da ação. Afirma que a relação social deve ser entendida como a *conduta de vários* – “referida reciprocamente conforme seu conteúdo significativo, orientando-se por essa reciprocidade.” Em outros termos: os indivíduos se relacionam através de suas ações quando estas, por seu sentido subjetivo, tem caráter recíproco. Assim sendo, de acordo com Weber,

“a relação social *consiste* só e exclusivamente – ainda que se trate de ‘formações sociais’ como ‘Estado’, ‘igreja’, ‘corporação’, ‘matrimônio’, etc. – na probabilidade de que determinada forma de conduta social, de caráter recíproco pelo seu sentido, tenha existido, exista ou venha a existir. Isso deve ser sempre considerado, para evitar a substancialização desses conceitos.”¹⁰

(Observa-se, dessa forma, que a benevolência e a malevolência estão subentendidas no sentido subjetivo da ação humana e encontram seu porto seguro nas reciprocidades. Ora, ninguém assalta um banco ou altera o painel eletrônico do Congresso sozinho. Atrás dessas ações haverá sempre um grupo de pessoas que interagem – se relacionam – reciprocamente, mesmo que de forma indireta).

E se enveredarmos, agora, essa discussão a respeito da causalidade do bem e do mal no sentido subjetivo da ação para o lado da psicologia? Neste caso, teremos de considerar os conceitos fundamentais da teoria freudiana, ou seja, a idéia de energia psíquica, a noção de pulsão ou de instintos básicos, a noção de fatores inconscientes do comportamento humano e, por fim, a noção da constituição da personalidade.

Partindo então da idéia de energia psíquica, destaca-se que, para Freud, da mesma forma que existe uma energia física quantificável, existe também uma energia psíquica de natureza libidinosa que exerce grande influência sobre o comportamento humano. No entanto, nem o próprio Freud, nem nenhum cientista, até hoje, conseguiu encontrar meios eficientes e objetivos de quantificar essa energia. Contudo, tal conceito não é de todo absurdo uma vez que, sob o ponto de vista da psicanálise, *libido* tem a ver com “energia motriz dos instintos da vida, isto é, de toda conduta ativa e criadora do homem.”¹¹

Quanto a noção de pulsões ou instintos básicos, Freud reconhece a importância de instintos tais como a fome, a sede e o evitar a dor, que ele denominou de instintos do ego e que tem por imperativo a auto-preservação. Entretanto, ele tomou por fundamental outros dois: o *Eros*, que representa o impulso para ávida, para a criatividade e para a própria preservação do organismo como indivíduo e como espécie; e o *Thanatos*, que representa o impulso para a morte, para a destruição. Dessa forma, erótico seria tudo aquilo que contribuísse para a sensação de bem-estar do organismo; tudo aquilo que contribuísse para sua integridade e funcionalidade – e a criatividade, nesse caso, contribui para a integridade

funcional da personalidade. Já Thanatos seria o instinto que explicaria o comportamento agressivo do homem na sociedade.

Essa viagem pelo pensamento freudiano nos faz refletir acerca do sentido da vida. O que o homem busca em sua vida e o que ele tem por certo? Terá por certeza a morte? É o mais provável. Mas e a busca? Será seu objeto a felicidade? Talvez. E se for de fato a felicidade que o homem persegue, que expedientes utilizará para alcançá-la? Todos. Porque o comportamento do homem é fundamentalmente irracional. O homem é essencialmente instintivo e seu comportamento é determinado por fatores que escapam à sua consciência imediata. (Eis aí a noção de fatores inconscientes do comportamento humano defendido por Freud).

Na noção da constituição da personalidade, podemos notar a importância que Freud dava ao terceiro nível de consciência: o inconsciente. Para ele, era aí que se encontravam os fatores que determinam o comportamento do homem e que raramente se tornam conscientes, a não ser por meio da psicanálise.

Os níveis de consciência concebidos por Freud eram a consciência, a pré-consciência e o inconsciente (concepção topográfica da constituição da personalidade). Preocupado em evitar interpretações errôneas acerca dessa concepção, Freud partiu para uma conceitualização estrutural dinâmica da personalidade, e defendeu três fatores que, pra ele, constituíam a personalidade humana: o *Id* – fator orientado pelo princípio do prazer e que, segundo Freud, “contém tudo que é herdado, que se acha presente no nascimento e está assente na constituição do indivíduo”; o *Ego* – fator que representa o princípio da realidade e que tem por tarefa a autopreservação; e o *Superego* – fator que corresponde ao conceito de consciência moral do homem.

Mas esse modelo da dinâmica da personalidade é um modelo de conflito. Dessa forma, quando as forças instintivas do *Id* dominam o comportamento do homem, ele tende, pelos padrões tradicionais da cultura, à conduta delinqüente. Por outro lado, quando são as forças do *Superego* que atuam no comportamento do indivíduo ele tende a se tornar superescrupuloso em matéria de conduta moral. E entre esses dois extremos encontra-se o *Ego*, que será saudável e equilibrado quando se mostrar capaz de experimentar o prazer solicitado pelos instintos naturais sem ir ao extremo de violar os princípios válidos de sua consciência moral.¹²

Passemos, agora, a examinar a questão da causalidade da corrupção sob o ponto de vista da filosofia. Vimos no tópico anterior que, dentre as cinco formas de governo apresentadas por Sócrates, em *A República*, a democracia encontrava-se entre as três mais tradicionais e corruptíveis que existe. A que atribui tal pensamento? À liberdade. Em seu diálogo com Adimanto acerca do Estado democrático, ele afirma ser nele que “toda a gente é livre, com plena independência de pensamentos e palavras, podendo cada qual fazer o que lhe aprouver.”¹³ E adverte:

“onde reina plena liberdade, claro está que cada cidadão é senhor de si mesmo e escolhe a seu bel-prazer o gênero de vida que mais lhe apraz, [logo] (...) deve haver nesse Estado, mais que em qualquer outro, homens de toda espécie e caráter (...) Parece, pois, que esta forma de governo é de todas a mais bela (...) Pelo menos, muita gente achará essa forma de governo mais bela (...) Julgada à primeira vista, é, decerto, bem suave e cômoda condição de vida (...).¹⁴

Adimanto, que partilha do mesmo pensamento, chama a atenção para o quanto admirável é a brandura com que no Estado democrático são tratados os criminosos. Sócrates, por sua vez, a esse respeito questiona: “Nunca viste, em uma dessas cidades livres, réus condenados à morte ou ao exílio permanecerem impunemente na cidade, apresentarem-se em público e passearem com semblante e garbo de heróis, como se ninguém os visse ou, vendo-os não desse fé?”¹⁵ (Luís Estevão e Fernando Collor que o digam, com exceção da condenação por morte ou exílio). E mais adiante, define o governo democrático: “É, como vês, governo suave, no qual ninguém é superior a outrem, e cuja variedade arrebatada, e no qual impera a igualdade entre os mais desiguais.”¹⁶

A respeito do caráter do homem democrático, Sócrates assim o define – em outros termos: o homem democrata é uma espécie de remanescente do homem oligarca que, acometido por prazeres, desejos e paixões (supérfluos) que não são os seus, põe de lado a ignorância e os hábitos de avareza (predicativos do homem oligarca) e permite que juízos falsos e presunçosos, bem como opiniões ousadas ocupem os lugares vazios de sua alma – que se apresenta vazia de ciência, de ocupações nobres e de princípios verdadeiros. Após entregar-se e de ter sido esvaziada e purificada sua alma, os juízos falsos e presumidos, apoiados por desejos perniciosos, nela introduz a insolência (a quem chamam de civilidade), a desordem (a quem denominam liberdade), a libertinagem (a quem reconhecem por magnificência) e a desfaçatez (a quem tomam por coragem).

Ora, as colocações de Sócrates sobre a democracia e sua excessiva liberdade, tolerância e generosidade não são de todo incoerentes (pelo menos em determinados pontos), porém, são um tanto apaixonadas (em outros). O mesmo se observa com relação ao caráter do homem democrático, por ele desenhado. Sócrates, como também Platão e Aristóteles, viveu em Atenas entre os séculos V e IV a.C., período em que esta cidade conheceu seu apogeu econômico, político e cultural. Lá passou a se dedicar ao conhecimento do homem, suas ações e maneiras pelas quais ele produz o conhecimento. Via na filosofia e no saber uma função social importante, a qual consiste na formação da cidadania e dos dirigentes políticos. Acreditava que a verdade era única, permanente e capaz de ser conhecida; e que a razão pela qual muitos não praticam o bem era exatamente por desconhecerem a verdade. Daí, criou um método único que levasse à verdade: a *maiêutica* ou a arte de partejar idéias, que consiste basicamente num diálogo onde, em primeiro lugar, procurava-se fazer a refutação das certezas e, em seguida, passava-se à maiêutica, isto é, ao partejamento das idéias que iam se consolidando como verdadeiras nas respostas de seus interlocutores.

Mas a democracia ateniense foi uma experiência marcada por guerras, conturbações internas e disputas partidárias. E foi dentro dessa atmosfera que as idéias socráticas se disseminaram – até o momento em que se tornaram incômodas para muitos entre os poderosos de Atenas, visto que colocava em xeque a legitimidade de seus atos e admoestava a todos para que agissem com dignidade, e Sócrates fora, por isso, condenado à morte pela ingestão de cicuta (espécie de veneno) sob à acusação de impiedade e de (ironicamente) corrupção da juventude.

Se retomarmos o pensamento de Maquiavel, observaremos que ele não vê a liberdade como a causa precípua da corrupção na sociedade, pelo contrário. Segundo ele, é nas mãos do homem livre e virtuoso que estão as reais chances de se conquistar os bens da fortuna – a saber: honra, glória, riqueza e poder –, pois somente portando tais predicativos se pode enfraquecer o poder cego e inabalável da fortuna da Patrística e da Escolástica.¹⁷ Para Maquiavel, o problema estava na *natureza humana* que considerava vil, mesquinha, ambiciosa e covarde. Ele a define como sendo a ebulição de paixões e instintos malévolos que terminam por insuflar no homem a sedição, as revoluções e as anarquias. (Tal conceitualização não parece se distanciar muito do modelo conflitante que é a dinâmica da personalidade desenhado por Freud). E dessa ebulição de paixões e instintos malévolos,

Maquiavel conclui (erroneamente) ser a história uma sucessão de conceitos cíclicos que se repetem indefinidamente, pois ainda não se encontrou um meio de “domesticar” a natureza humana. Por isso, vê na tomada do poder (independentemente da forma) a única possibilidade de enfrentamento de tais conflitos provenientes das ebulições da natureza humana.

Analisando, agora, a filosofia kantiana, encontraremos alguns pontos que se contrapõem à filosofia socrática.

Emmanuel Kant, filósofo da Prússia Ocidental do século XVIII, tinha por preocupação primeira o *problema da ação*: procura afirmar o domínio da inteligência sobre os homens e as coisas. Influenciado pelo Iluminismo, acreditava que este poderia afirmar a liberdade do homem e a autonomia do seu pensar, embora lutasse vigorosamente contra a sua tendência de desvalorização da religião. Contrário à idéia de que a liberdade é a causadora de muitos males da sociedade civil – e dentre eles está a corrupção –, pois, segundo outros teóricos, o homem ainda não havia desenvolvido maturidade suficiente para lidar com ela, Kant postulava ser esse tipo de argumentação a base do discurso de todo e qualquer déspota para justificar a sua dominação – e esse tipo de argumentação foi muito utilizado no Brasil durante os períodos ditatoriais. Por fim, admite ele ser a ética a ciência capaz de possibilitar uma nova metafísica, abrindo-se, dessa forma, o caminho para a religião – para a crença, a fé – que o *falso saber* dos livres pensadores (ou seja, as exageradas pretensões da razão especulativa movidas pelo materialismo, pelo ateísmo e pela incredulidade) tentam a todo custo suplantar.

Kant, em seu imperativo categórico, afirmava que a vontade (ou o desejo, na colocação de Sócrates) de um ser racional é autônomo (entende-se: autonomia=liberdade=submissão=leis da razão=moralidade), que a vontade humana nunca se libertaria totalmente das inclinações sensíveis. Afirma, ainda, que se no homem predomina uma vontade pura (ou seja, racional, criadora da própria lei moral, logo, independente ou autônoma), esta, por sua vez, não será considerada santa.

Isto posto, o que Kant procurava demonstrar é que a vontade livre é aquela que age em comum acordo com as normas morais, mesmo que para o homem essa ação signifique a não-realização do *Soberano Bem* – que Kant entende como sendo um misto de virtude e felicidade –, visto que, para alcançá-lo, faz-se necessário uma interação harmoniosa entre a ordem da natureza, os desejos do homem e a lei moral. No entanto, tal interação, na prática, não se

realiza, pois o homem não é o autor da natureza, ele obedece à lei moral, está sujeito a ela, logo não pode estabelecer o acordo entre seus desejos e a natureza, rompendo, dessa forma, a tríplice aliança necessária à realização do *Soberano Bem*. (Talvez, assentem-se aí, para o homem, um de seus maiores conflitos e inclinações às ações tomadas por disvirtuosas).

O que Kant tenta reafirmar com essas colocações é a crença na existência de Deus – ser que, para ele, encerra em si uma inteligência e uma vontade, e que cujo objetivo, quando da criação do mundo, era a realização do *Soberano Bem*, e não a felicidade dos homens, pois esta depende estritamente da sua conduta moral. Sua filosofia tem uma preocupação essencialmente ético-religiosa: ele considera a razão, mas não abre mão da fé.

Assim, Kant situa em planos distintos o que pertence ao conhecimento científico e o que é do terreno da crença; afirma que a vida não é somente o conhecimento em torno da ciência, mas também a sujeição do homem a um padrão de moralidade, logo, a ação humana é (ou pelo menos deveria ser) a ação de uma pessoa moral, e não a atividade de um sujeito cognoscente – a moral está afeta a todos os atos humanos e estes, por sua vez, estão ligados as nossas vontades que, acrescidas de virtudes, nos conduzem ao *Soberano Bem*; postula que o homem, pela razão prática, realiza a sua dimensão enquanto pessoa – e ser pessoa implica ser livre nas suas ações (ser autônomo), logo, a liberdade não pode ser, dessa forma, um imperativo da corrupção na sociedade.

Para encerrarmos essa discussão acerca da causalidade da corrupção no seio da sociedade civil, evocaremos, agora, o pensamento daquele que, apesar de ter sido um filósofo à margem dos grandes nomes de seu século, esteve sempre atuante em relação às polêmicas nele existentes: evocaremos o pensamento de Jean-Jacques Rousseau.

Contemporâneo de Kant, Rousseau acusava o progresso das ciências (por ciência, refere-se, àquela que posa de caricatura da verdadeira ciência; a ciência que se pratica muito mais por orgulho, pela busca da glória e da reputação do que por um verdadeiro amor ao saber) e das artes como sendo o grande causador da infelicidade dentro da sociedade, pois, segundo ele, este corrompia os costumes e os homens. Para Rousseau, a verdadeira filosofia é a virtude, e para conhecê-la, para conhecer suas leis, basta voltar-se para si mesmo e ouvir a voz da consciência no silêncio das paixões. Da mesma forma que Kant, Rousseau procurou preservar a moral e a virtude entre os homens, além de se postar como crítico fervoroso da

razão “elevada à categoria de deusa” por Voltaire e por Montesquieu. Não vê, também, a liberdade como uma das causas da corrupção (como defendia Sócrates), mas, sim, a propriedade privada dos bens (contrapondo-se ao pensamento aristotélico) que, para ele, era a raiz das infelicidades humanas uma vez que ela “arranca o homem de seu doce contato com a natureza”, acabando, assim, com a igualdade.

Percebe-se, lendo Rousseau, um certo romantismo com relação à liberdade. Possuidor de uma visão pessimista da história, ele não acredita na recuperação da liberdade pelas mãos do povo, e tampouco conhece os meios de o homem reconquistá-la.

Em o “Contrato Social”, Rousseau procura apresentara o *deve ser* de toda ação política, que deve ter por norte as condições da liberdade civil e a igualdade comunal. E adverte-nos que tais pressupostos só serão alcançados quando o povo, através de um corpo soberano, tiver todas as condições de elaborar suas leis em um clima de igualdade; sendo a submissão a elas a submissão à vontade geral – que é o poder soberano – e não à vontade de um único indivíduo ou de um pequeno grupo determinado.

O Estado aparece, nesse contexto, como um mero funcionário do povo (que é o soberano) e tem seus poderes limitados por ele. (Para Rousseau, em qualquer forma clássica de governo – monarquia, aristocracia e democracia – o papel do Estado deverá ser sempre secundário, podendo, porém, variar de um país para o outro de acordo com as suas características: extensão territorial, costumes, tradições etc). No entanto, o governo, enquanto instituição submissa ao povo, também pode a vir a se degenerar e querer, então, ocupar o lugar do soberano; de querer ser a expressão máxima do poder, pois a vontade, segundo Rousseau, não é passível de representação; antes, porém, ela condena o povo à submissão total da vontade dos outros – e ninguém pode querer pelo outro.

Assim sendo, para Rousseau, a sedição e a revolução fazem parte da regra do jogo do poder – nele, afirma, que tudo é válido para se reconquistar a liberdade civil.

Em outra obra de Rousseau, também de grande relevância para a ciência política, o “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens”, temos uma descrição de todo o processo evolutivo do homem, tanto do ponto de vista físico quanto do racional, norteados por uma análise crítica e pela frustração de Rousseau em relação à perda

liberdade natural do ser humano. Utilizando a cronologia e a análise crítica por método, ele parte dos primórdios do homem, cuja preocupação era a sua própria conservação, salientando as várias dificuldades pelas quais esse homem passou (o enfrentamento de obstáculos impostos pela natureza em pró da sua sobrevivência, a adequação consigo mesmo e com outros seres, o aprendizado de que o amor ao bem-estar é o único móvel das ações humanas, a fabricação de ferramentas, a comutação da vida nômade para a vida sedentária em pequenos grupos – surgimento das primeiras famílias e do sentido de propriedade –, o progresso do coração – origem do amor conjugal e do amor paterno –, o progresso da fala, a convivência em comunidade – relacionamento onde começam a surgir as idéias de mérito e beleza e, por conseguinte, os sentimentos de preferência, início das desigualdades) até chegar ao surgimento dos primeiros deveres da civilidade, bem como de suas injúrias – encontra-se, aqui, o nascimento do desprezo, maneira de agir associada a não-distinção das idéias e a não-observação de que o homem, nesse estágio evolutivo, já há muito tempo estava longe do seu primeiro estado de natureza, fator que levou muitas pessoas a construírem um conceito (errôneo) de que o homem é naturalmente cruel, sendo, por isso, necessário o uso da prática política para amansá-lo.

Isto posto, dentro dessa nova ordem de coisas, prevaleceram as qualidades naturais, a posição e o destino de cada homem no que se tange à beleza, à destreza, à quantidade de bens e intensidade de poder, aos méritos e qualidades e à diferença maniqueísta entre o *ser* e o *parecer* (a inveja mascarada de benevolência). De um lado, imperava a concorrência e rivalidade. De outro, a oposição de interesses o desejo oculto de obter lucros às custas de outrem. E quando as propriedades cresceram em número e em extensão, uns só puderam prosperar através da exploração do outros, decorrendo daí, o nascimento da dominação e da servidão, ou a violência e os roubos – aos ricos só importava auferirem mais lucros, mesmo que para isso tivessem que dominar e subjugar seus vizinhos tal como lobos famintos. (Não é mais ou menos isso que vem ocorrendo com a questão agrária no Brasil)?

Outrossim, da igualdade rompida seguiu-se a desordem; os homens tornaram-se avaros, ambiciosos e maus; entre o direito do mais forte e do primeiro ocupante da propriedade havia um verdadeiro campo de batalha. No entanto, apercebendo-se o quanto seria desvantajoso uma guerra sem fim; de que a origem de suas conquistas era oriunda da força e não da legalidade; de que não haveria razões válidas que justificassem seus atos, nem força suficiente para se defenderem, os mais afortunados passaram a fazer uso de uma

empresa onde empregavam a seu favor a própria força daqueles que os atacavam mediante um discurso em que “união de forças”, “poder supremo”, “sábias leis”, “proteção e defesa contra os inimigos” e “manutenção de uma concórdia eterna” serviam de palavras chaves para que a grande massa acudisse a tal idéia.

Estava lançada, dessa forma, as bases da sociedade civil a legislação a ela pertinente; trazendo em seu bojo o malogro da liberdade natural, a propriedade dos bens, a desigualdade entre os homens, a servidão eterna (mesmo que subentendida) e a miséria.

NOTAS

- 1.GALLIANO, Guilherme. In “O Princípio da Coesão Social: Interesses e Dominação”. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Harbria, 1986, p. 79.
- 2.Idem, p. 75.
- 3.Ibdem, p. 79.
- 4.Ibdem, p. 78.
- 5.Ibdem. P. 79.
- 6.“A genealogia é cinza; ela é meticulosa e pacientemente documentária. Ela trabalha com pergaminhos embaralhados, riscados, várias vezes reescritos (...) Daí, para a genealogia, um indispensável demorar-se: marcar a singularidade dos acontecimentos, longe de toda finalidade monótona; espreitá-los lá onde menos se os esperava e naquilo que é tido como não possuindo história – os sentimentos, o amor, a consciência, os instintos; apreender seu retorno não para traçar a curva lenta de uma evolução, mas para reencontrar as diferentes cenas onde eles desempenharam papéis distintos; e até definir o ponto de sua lacuna, o momento em que eles não aconteceram (...) A genealogia exige, portanto, a minúcia do saber, um grande número de materiais acumulados, exige paciência. Ela deve construir seus ‘monumentos ciclópicos’ não a golpes de ‘grandes erros benfazejos’ mas de ‘pequenas verdades inaparentes estabelecidas por um método severo’” (FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1986, p. 15).
- 7.Idem, p. 17.
- 8.Ibdem, p. 18.
- 9.Ibdem, p. 18.
- 10.GALLIANO, Guilherme. In “O Princípio da Coesão Social: Interesses e Dominação”. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Harbria, 1986, p. 80.
- 11.FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986, p. 1028.

12. Para um melhor aprofundamento acerca da teoria freudiana da evolução da personalidade, ver: ROSA, Merval. *Psicologia Evolutiva: Problemática do Desenvolvimento*. 6ª. ed. Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes, 1993, p. 105-111; BOAGGIO, Ângela M. Brasil. *Psicologia do Desenvolvimento*. 10ª. ed. Petrópolis (Rio de Janeiro): Vozes, 1991, p. 103-120.
13. PLATÃO. Livro Oitava, In. *A República*. Bauru (São Paulo): edipro, 2000, p.322.
14. Idem, p. 322.
15. Ibidem, p. 323.
16. Ibidem, p. 323.
17. Maquiavel refere-se, nesse trecho, a duas fortunas distintas: aquela desenhada pelo conceito mitológico clássico, e que tem por bens a honra, a glória, a riqueza e o poder; e aquela outra criada pelo cristianismo e que tem por bens o poder cego e inabalável – WEFFORT, F. (Org.) “Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989.
18. ROUSSEAU, J.-J. *Discours sur lês sciences et lês arts*. Paris: Pléiade, 1954, p. 18 – Apud. WEFFORT. F. (Org.) “Rousseau: da servidão à liberdade. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989, p. 190.

4. CONCLUSÃO

Diante do que foi aqui espreitado acerca da problemática da corrupção, sob o ponto de vista epistemológico, o que podemos perceber é a predominância de um conflito teórico entre as mais variadas ciências humanas – sociologia, psicologia, filosofia, história etc. Todavia, é interessante notar nesse conflito as concordâncias e antagonismos que ele comporta e que estão relacionados a conceitos-chaves – liberdade, ação humana, ação social, racionalização, felicidade, responsabilidade, verdade, mentira, vícios etc. – que foram defendidos de maneira diferenciada pelos grandes pensadores do passado.

Assim sendo, enquanto que, para a filosofia, corrupção seria uma modificação na ordem natural das coisas, uma espécie de desvio de conteúdo (Aristóteles), um agir disvirtuoso (Maquiavel), um se deixar levar por prazeres, desejos e paixões – supérfluos – que não são seus por encontrar-se sua alma vazia de ciência, de ocupações nobres e de princípios verdadeiros (Sócrates), um agir contrário à lei moral que visa o estabelecimento de um acordo entre os desejos do homem e a ordem da natureza cuja finalidade é se atingir o Soberano Bem (Emmanuel Kant), uma espécie de degeneração da razão que, movida pelas paixões, põe de lado a moral e a virtude para lançar-se numa busca frenética pelo poder (Rousseau), para a psicologia, ela seria um desvio de personalidade que ocorre quando o *Ego* não consegue experimentar o prazer solicitado pelos instintos naturais sem ir ao extremo de violar os princípios válidos de sua consciência moral; seria um agir inconsciente.

Já na órbita da Igreja, a corrupção vem a ser o resultado da liberdade excessiva do homem e da sua falta de preparo para lidar com ela.

Numa linguagem mais moderna, a corrupção é definida como sendo um desvio de conduta (de comportamento) praticado por um indivíduo que, movido pelo desejo de obter vantagens indevidas, utiliza-se de expedientes que contrariam a qualquer tipo de normalização (ética, jurídica, consuetudinária) para atingir seu objetivo.

Vimos também, que para a política o que importa são os resultados e que o agir virtuoso requer vício e força (Maquiavel); que a mentira é um remédio para o bem-estar comunal e um direito – circunstancial e inalienável – dos governantes (Platão), bem como uma tentação que não conflita com a razão, pois as coisas poderiam ser conforme o mentiroso

as conta (Hannah Arendt); que a ação requer imaginação, criatividade (Arendt); e que, para a história, a corrupção é uma mazela, uma praga que permeia a sociedade brasileira desde os tempos da Colônia – isso sem se falar da conceitualização etimológica.

Quando procuramos encontrar o que motivava a ação corrupta, novamente nos deparamos com uma pluralidade de respostas.

Para a sociologia weberiana, a causa da corrupção está relacionada com a *ação racional com relação a fins*. A racionalização era de suma importância para Weber. Ele não concebia o mundo sem ela. Para ele, “a racionalização é obra contingente de certo tipo de homens que a podem eventualmente transmitir ao resto da Humanidade. Mas nada tem a ver com o destino inelutável do desenvolvimento do mundo.”¹ Ela é, ainda, segundo ele, uma forma de desencantamento do mundo – junto com a intelectualização, Weber dizia que a racionalização despoja o mundo de um encanto que se procura substituir pela ênfase no militantismo (talvez repouse aí a centelha da sedição e da revolução); e é à racionalidade das condutas (econômicas ou políticas, sociais e legais) que o capitalismo social moderno deve toda a sua singularidade.

Para Freud, essa causalidade está no fato do homem não conseguir manter em perfeito equilíbrio as forças instintivas do *Id* e do *Supergo*, sendo levado, então, a agir de maneira delinqüente e contrária aos princípios válidos de sua consciência moral. Observa, ainda, que essa transgressão do comportamento humano ocorre de maneira inconsciente, porque, segundo ele, o homem é fundamentalmente irracional e essencialmente instintivo, sendo seu comportamento determinado por fatores (ou variações) que escapam à sua consciência, como, por exemplo, o *meio*. E, para a psicologia, o meio é uma das variáveis que influenciam a estruturação e a dinâmica da personalidade.

Para Sócrates, o que move a ação corrupta é a excessiva liberdade, tolerância e generosidade do homem democrata. Aristóteles também compartilhava, em parte, desse mesmo pensamento quando dizia ser “a excessiva liberdade ou licença de fazer impunemente o que se quer” as causas que levam às sedições e às revoluções, conseqüências oriundas do agir corrupto. No entanto, atribui, também, tal causalidade àquilo que chamou de “outros tipo de injustiça”, esta proveniente da partilha do poder entre pobres e ricos.

Maquiavel, ao contrário de Sócrates, não vê na liberdade a causa precípua da corrupção na sociedade. Para ele, o problema está na *natureza humana* que considerava vil, mesquinha, ambiciosa e covarde.

Também Kant era contrário aos postulados que apresentava a liberdade como a grande causadora dos males da sociedade e colocava o homem como um ser despreparado para lidar com ela. Debatia-os, afirmando ser esses pressupostos a base do discurso de todo e qualquer déspota para justificar a sua dominação. Primando pelo comportamento ético-religioso do homem, embora sem abrir mão da razão, que, para ele, é a fonte das proposições universais e necessárias (ou seja, ela produz por si mesma o conhecimento – os que são *a priori*), Kant chama-nos a atenção para a sujeição do homem a um padrão de moralidade; e a moral está afeta às ações humanas. Estas, por sua vez, estão ligadas as nossas vontades que, acrescidas de virtudes, nos conduzem ao Soberano Bem, ou seja, à felicidade – e esta depende estritamente de nossa conduta moral. Assim, para Kant, o que causa a ação corrupta são as inclinações sensíveis da vontade humana que atuam contrariando as normas morais.

Por fim, para Rousseau, o problema assentava-se no progresso das ciências – que ele nos apresenta como sendo um saber descompromissado com o conhecimento de fato – e das artes, visto por ele como o corruptor dos costumes e dos homens, porque à medida que o mundo evolui, que o “novo” entra em cena desperta no homem o desejo (a cobiça), este, por sua vez, precisa ser satisfeito, porém, em muitas das vezes, o agir em conformidade com as normas morais não significa sua plena realização, daí as transgressões às regras preestabelecidas. Isso ocorre, segundo ele, quando da relação social: é a partir daí que começam a surgir as idéias de mérito e de beleza e, por conseguinte, os sentimentos de preferência, início das desigualdades. E conclui que não só no progresso das ciências e das artes, mas também no surgimento da propriedade privada dos bens – que, para ele, não deixa de ser um dos resultados desse progresso – encontram-se as causalidades da corrupção na sociedade civil.

Mas o que se torna relevante dentro da forma aqui adotada de apresentação da problemática da corrupção – e de seu posterior combate – no contexto da sociedade brasileira, é a necessidade de se saber

“reconhecer os acontecimentos da história, seus abalos, suas surpresas, as vacilantes vitórias, as derrotas mal digeridas, que dão conta dos ativismos e das hereditariedades (...) [porque] a história, com suas intensidades, seus desfalecimentos, seus furores secretos, suas grandes agitações febris como suas síncofes, é o próprio corpo do devir.”²

Assim, torna-se imperativo, como uma das formas de combate à corrupção no Brasil, a oportunidade do conhecimento – no sentido mesmo epistemológico do termo. Mas não se trata, aqui, do conhecimento mascarado, pela metade, já “pronto de fábrica” (ou melhor, de editora), e sim do conhecimento que tire o homem da menor idade cognitiva, que o faça dominar conceitos, que o retire do senso comum e o leve à compreensão intelectual de uma atividade racional, que o leve à práxis. Porque o homem, já dizia Feuerbach, é a fonte da capacidade infinita de conhecer. (Eis o primeiro e, talvez, o maior de todos os desafios a que os governantes compromissados com a coisa pública terão de enfrentar se quiserem realmente combater à corrupção em nossa sociedade, tornando-a, por assim dizer, mais justa).

Maquiavel, dentro do seu século (XVI), já havia proposto uma forma (torta) de se combater a corrupção. Esta consistia na instituição de um governo forte cuja função seria regeneradora e “educadora”. Todavia, é significativo lembrar, que a sociedade brasileira já vivenciou um governo desse tipo e nem por isso a corrupção deixou de existir.

Uma outra proposta de combate à corrupção seria a implementação de um órgão de auditoria pública totalmente independente, onde seus fiscais, todos investidos mediante concurso público, teriam plena liberdade de ação em quaisquer instituições públicas ligadas às três esferas de poder, aos Estados, Municípios e Distrito Federal, inclusive àquelas paraestatais, empresas de economia mista e fundações públicas. (Eis mais um desafio, pois tal empreitada irá mexer com interesses diversos).

Outros recursos, ainda, seriam: a admissão para cargos de chefia destinada somente a funcionários da carreira e mediante merecimento, apreciação de ficha funcional e comprovação de conduta ilibada; maior agilidade dos processos e facilidade de acesso às provas; cooperação internacional e intercâmbio de idéias – isso valendo também entre a União, os Estados e os Municípios; atualização da legislação (por exemplo, o Código Penal);

implementação de um contrapoder (a exemplo daquele proposto por Konder Comparato) onde o povo atue como fiscal e pessoa capaz de ingressar com ação civil pública contra os casos de corrupção e outros que vá de encontro aos interesses da coletividade – para tanto, faz-se mister o máximo de transparência na gestão da *res pública*; enfim, mais rigor no trato da coisa pública. (Novos desafios que, uma vez postos em prática, encontrará muitos opositores).

Não sabemos se tais proposições surtirão efeitos satisfatórios, as perspectivas são grandes. Contudo, é importante salientarmos que tão importante quanto o combate à corrupção no Brasil é fazer despertar na nossa gente o sentido de cidadania, a consciência histórica e o pensamento crítico; é fazer despertar a práxis. Foi esse o objetivo segundo deste trabalho. Agora, só nos resta esperara e colher os frutos.

NOTAS

- 1.GALLIANO, Guilherme A. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Habria, 1986, p. 86.
- 2.FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: ed. Graal, 1986, p.19.

5.BIBLIOGRAFIA

- ANTONIL, André João. *Cultura e Opulência do Brasil*. BH/SP: Itatiaia/EDUSP, 1982.
- ARISTÓTELES. “Exame das Duas Repúblicas de Platão”. In. *Tratado da Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- BANDEIRA, L. *O governo João Goulart*. 7a. edição revista e ampliada. Brasília: Edunb, 2001.
- BRUM, A. *Desenvolvimento econômico brasileiro*. 21ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- _____. *Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- _____. *A Formação das Almas: O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CASTRO, C. *A proclamação da República*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- D’ARAÚJO, M.C. et. All. *Visões do Golpe – a memória militar de 1964*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- FAUSTO, B. *História do Brasil*. 10ª. ed. São Paulo: Edusp, 2002.
- _____. *O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- FERLINI, Vera L. A. *Terra, Trabalho e Poder*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA, J.& DELGADO, L. *O Brasil Republicano – 4º vol*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- FRAGOSO, João L. R., BICALHO, Maria Fernanda & GOUVÊA, Fátima. (Org.) *O Antigo Regime dos Trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI e XVIII)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FREITAS, M.C. (Org.) *Historiografia brasileira em perspectiva*. 4ª. São Paulo: Contexto, 2001.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: ed. Graal, 1986.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1995.
- GALLIANO, Guilherme A. *Introdução à Sociologia*. São Paulo: Habria, 1986.
- HABIB, Sérgio. *Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção*. Porto Alegre: Safe, 1994.

- IGLÉSIAS, F. *Trajetória política do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- LAFER, Celso. “A Mentira – um capítulo das relações entre a ética e a política”, In. *Ética* Org. Adauto Novaes. São Paulo: Companhia das Letras, 1992
- LAPA, José R. A. (Org.). *Modos de Produção e Realidade Brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- LINHARES, M. (Org.). *História Geral do Brasil*. 9ª. Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MATTOS, M.C SWENSSON JR, W. *Contra os inimigos da ordem: a repressão política do regime militar brasileiro*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MAXWELL, K. *Chocolate, Piratas e Outros Malandros*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1999.
- NAPOLITANO, M. *Cultura Brasileira: Utopia e massificação (1950-1980)*. São Paulo: Contexto, 2001.
- NOVAIS, F. “O Brasil nos quadros do antigo regime colonial”. In. MOTTA, C. G. (Org.). *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difel, 1974.
- PINSKY, J. & PINSKY, C. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.
- PLATÃO. Livro Oitava, In. *A República*. Bauru (São Paulo): edipro, 2000.
- PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 2.848/1940. Código Penal.
- ROUSSEAU, J.-J. *Discours sur les sciences et les arts*. Paris: Pléiade, 1954.
- SCHWARTZ, S. *Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 13ª. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2003.
- TEIXEIRA, Alessandra Moraes. “A corrupção como elemento violador dos direitos humanos no cenário internacional”. In. *Âmbito Jurídico*, 2001 [Internet] <http://www.ambitojuridico.com.br/aj/di0004.html>, acesso, abr/2005.
- TOTA, A. *O Imperialismo sedutor*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WEFFORT, F. (Org.) “Rousseau: da servidão à liberdade. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989.
- _____. “Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *furtuna*, o intelectual de *virtù*. In. *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Ática, 1989.