

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

LUÍS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ

**ECONOMIA DA CORRUPÇÃO, INSTITUIÇÕES E
CONVENÇÕES:
AS PERSPECTIVAS ORTODOXA E HETERODOXA**

Vitória

2004

LUÍS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ

**ECONOMIA DA CORRUPÇÃO, INSTITUIÇÕES E
CONVENÇÕES:
AS PERSPECTIVAS ORTODOXA E HETERODOXA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.^o Dr.^o Alain Herscovici.

Vitória

2004

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Isabel Louzada Carvalho, ES, Brasil - iclouzada@terra.com.br)

S1111e Sá, Luís Filipe Vellozo Nogueira de, 1969-
Economia da corrupção, instituições e convenções : as perspectivas
ortodoxas e heterodoxas / Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá. – 2004.
147 f.: il.

Orientador: Alain Herscovici.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia.

1. Corrupção. 2. Teoria da corrupção. 3. Economia – corrupção. I. Herscovici,
Alain. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e
Naturais. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 328.185
CDD: 364.1323

LUÍS FILIPE VELLOZO NOGUEIRA DE SÁ

**ECONOMIA DA CORRUPÇÃO, INSTITUIÇÕES E CONVENÇÕES:
AS PERSPECTIVAS ORTODOXA E HETERODOXA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia.

Vitória - ES, 19 de fevereiro de 2004.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^o. Dr^o. Alain Herscovici
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientador

Prof^a. Dr^a. Sonia Maria Dalcomuni
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^o. Dr^o. Octávio Augusto Camargo Conceição
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aos meus pais Marcello (*in memoriam*) e Heloisa Helena
que me deram os três maiores patrimônios que um filho
pode receber: *amor, valores e educação*.

AGRADECIMENTOS

A Deus por tudo que a vida já me ofereceu;

Ao professor Alain, pela firme orientação, atenção e incentivo
para que este trabalho se concretizasse;

Aos professores Sonia, Guttemberg, Angela,
Luiz Jorge, Arlindo, Miriam, Carlos Teixeira,
todos contribuíram nessa trajetória;

Aos meus familiares pelo carinho e apoio;

Aos meus colegas de mestrado e amigos
que me incentivaram, deixo o meu muito obrigado.

*“[...] num tempo página infeliz da nossa história /
passagem desbotada na memória /
das nossas novas gerações /
dormia a nossa pátria-mãe tão distraída /
sem perceber que era subtraída /
em tenebrosas transações [...]”*

Chico Buarque e Francis Hime (Vai passar)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo elaborar um panorama sobre a contribuição que a ciência econômica pode oferecer para a análise da corrupção, fenômeno social complexo, multifacetado e multidimensional. Nesse estudo são apresentadas diversas teorias econômicas existentes no campo da ortodoxia e da heterodoxia que podem, com seus respectivos instrumentos teóricos e interpretações dos fenômenos sociais e econômicos, enriquecer a análise de um dos temas mais controversos das ciências econômicas e sociais. Uma autêntica teoria da corrupção não pode se limitar a uma análise reducionista usando isoladas interpretações econômicas, políticas, sociológicas ou antropológicas. Ao contrário, as diversas abordagens que vem sendo realizadas por essas diferentes disciplinas não devem ser negligenciadas. A economia da corrupção, por sua vez, também deve considerar que os *insights* e conceitos extraídos dos diversos campos de pesquisa econômica podem ser importantes na construção de um consistente arcabouço teórico econômico a respeito da corrupção.

Palavras-chave: Corrupção. Teoria da corrupção. Economia - corrupção.

ABSTRACT

The objective of this work is to elaborate an overview on the contribution economics science can provide for an analysis of corruption, a complex multifaceted and multidimensional social phenomenon. This study presents a number of economic theories within the realms of orthodoxy and heterodoxy, which can, through their respective theoretical tools and interpretations of social and economic phenomena, enrich the analysis of one of the most controversial subjects in economics and social sciences. An authentic theory of corruption cannot limit itself to an oversimplified analysis using economic, political, sociological, and anthropological interpretations exclusive of each other. The economics of corruption should consider the insights and concepts extracted from several fields of economic research - orthodox or heterodox - which can build a consistent theoretical economic framework for this serious social phenomenon.

Keywords: Corruption. Corruption – theory. Corruption economics

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 UM BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO.....	14
 2 CORRUPÇÃO: CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS	 19
2.1 ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS E A PERSPECTIVA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS	20
2.1.1 Esfera Pública Segundo Habermas, Poder e Legitimidade	21
2.1.2 Corrupção e Burocracia Weberiana.....	31
2.1.3 Corrupção e Ciência Política.....	35
2.1.4 Corrupção e Antropologia	38
 2.2 UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL E TIPOLÓGICA	41
2.2.1 Corrupção Privada e Corrupção Pública.....	43
2.2.2 Corrupção: Alguns Conceitos.....	46
2.2.3 Breve Taxonomia da Corrupção	50
 3 A NATUREZA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO: A PERSPECTIVA NEOCLÁSSICA	 53
3.1 OS PRINCIPAIS POSTULADOS NEOCLASSICOS	53
 3.2 CORRUPÇÃO: UMA PRIMEIRA ABORDAGEM NEOCLASSICA	56
3.2.1 Corrupção: Análise Econômica das Causas	62
3.2.2 Corrupção: Análise Econômica das Consequências.....	70
 3.3 A ANÁLISE ECONOMICA DA CORRUPÇÃO NUMA PERSPECTIVA NEOCLASSICA	78

3.3.1 A Nova Economia Institucional: a interpretação neoclássica.....	78
3.3.2 A Teoria da Escolha Pública	89
3.3.3 Economia do Crime.....	94
3.3.4 Teoria da Ineficiência X.....	99
 4 A NATUREZA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO: A PERSPECTIVA HETERODOXA.....	 106
4.1 OS PRINCIPAIS POSTULADOS HETERODOXOS.....	106
4.2 A ANÁLISE DA CORRUPÇÃO NUMA PERSPECTIVA HETERODOXA: UMA PRIMEIRA ABORDAGEM	110
4.2.1 Economia Institucionalista na Heterodoxia: os Neo-Institucio- nalistas e os Velhos Institucionalistas	110
4.3 OUTRAS ABORDAGENS HETERODOXAS.....	117
4.3.1 Escola Francesa da Regulação.....	118
4.3.2 Economia das Convenções.....	121
4.3.3 Nova Economia da Informação	128
 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 135
 REFERÊNCIAS.....	 140
SUGESTÕES DE LEITURA SOBRE O TEMA	146

1 INTRODUÇÃO

Os franceses chamam de *graisser la patte*, os americanos de *graft*, os ingleses de *payoff*, os mexicanos de *la mordida* e os espanhóis denominam de *por debajo de la cuerda*. No Brasil, usamos várias expressões populares para designar o fenômeno como: “molhar a mão”, “leite das crianças”, “jeitinho brasileiro”, “por debaixo dos panos”, “acerto por fora”, entre outras. A corrupção é um dos temas mais controversos existente, atualmente, na economia e nas ciências sociais.

É um fenômeno que tem resistido ao tempo e a regimes políticos (democracia ou tirania), a formas de Estado (monarquias, teocracias ou repúblicas), a sistemas de governos (presidencialismo ou parlamentarismo) e a sistemas econômicos (capitalistas ou socialistas). No entanto, nos últimos tempos, a onda de democratização, o avanço dos meios de comunicação e o desenvolvimento de uma imprensa livre e investigativa vêm permitindo que escândalos de corrupção se tornem conhecidos pela sociedade com extrema rapidez e frequência.

Nos últimos quinze anos, foram conhecidos vários escândalos de corrupção no mundo inteiro provocando uma reação mais efetiva de reprovação da sociedade e, com efeito, refletindo-se nas ações de vários organismos multilaterais¹ internacionais e em discursos de agentes políticos, exaltando a ética na administração pública com promessas de medidas de combate à corrupção.

Governantes tiranos de países pobres fizeram fortuna com dinheiro de organismos multilaterais enviados para projetos sociais e para a melhoria da condição de vida da população. Tais organismos foram negligentes com esses desvios e, em alguns casos, o fluxo de capital externo servia, até mesmo, para sustentar deliberadamente governos corruptos.

No entanto, a partir da década de 90, essas organizações passaram a dar maior importância à gravidade dos desvios dos recursos enviados aos países, tornando-se mais cuidadosas com o controle dos recursos emprestados.

¹ Incluem Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, Organização dos Estados Americanos (OEA), Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Esse cuidado e conscientização sobre os efeitos econômicos da corrupção nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento estimulam o debate científico e diversos economistas e cientistas sociais de várias tendências passaram a dedicar maior tempo a pesquisas teóricas e empíricas buscando a compreensão desse complexo e multifacetado fenômeno social.

Por suas características e dimensões, a corrupção será objeto de estudo de muitos campos do conhecimento onde podem ser incluídas: a ciência econômica, as ciências sociais, jurídica e contábil, a filosofia, a história, etc. Uma disciplina, isoladamente, não será capaz de oferecer todas as respostas aos inúmeros questionamentos presentes na análise desse grave fenômeno social.

Este trabalho tem por finalidade mostrar de que forma a ciência econômica e seus vários programas de pesquisa podem contribuir na construção de uma autêntica e multidisciplinar Teoria da Corrupção. Aprende-se desde cedo nas escolas de graduação, estas em sua maior parte influenciadas pela teoria econômica neoclássica, que as formas e os resultados da interação dos agentes econômicos estão bastante relacionados com quatro questões básicas: a eficiência produtiva, a eficácia alocativa, a justiça distributiva e o ordenamento institucional.

A corrupção pode agir nessas quatro questões. A eficiência produtiva e a eficácia alocativa têm a ver, respectivamente, com a mobilização e maximização dos fatores de produção (recursos escassos) e com a otimização das escolhas entre os diversos fins e possibilidades. A corrupção, entendida como o desvio de recursos produtivos, visando ao interesse individual ou de um grupo em detrimento do coletivo, pode reduzir tanto a eficiência econômica quanto a alocativa. Por sua vez, a corrupção, vista como um desvio de recursos de forma ilegal, também é injusta do ponto de vista distributivo e, por fim, a corrupção desafia o bom funcionamento da ordem institucional. Não há exemplos de países com alto grau de desenvolvimento humano com instituições fracas e tomadas pela corrupção generalizada.

O interesse dos economistas sobre o tema aumentou consideravelmente a partir do início da década de 90. Desde então, um grande número de artigos vem sendo publicado a cada ano, produzindo um vasto volume de teorias sob as mais diversas abordagens e que vêm permitindo a construção de um robusto arcabouço teórico.

Este trabalho expõe, ao mesmo tempo, um panorama e uma análise da contribuição teórica que os campos da ortodoxia e da heterodoxia econômica podem oferecer para o estudo da corrupção. Atualmente, é inequívoca que a maior parte da produção acadêmica sobre corrupção, seja teórica ou empírica, sofre influência do pensamento neoclássico ou *mainstream*. Mas, este trabalho pretende mostrar que o ramo heterodoxo - apesar da menor produção existente -, também pode oferecer e subsidiar com relevância a pesquisa econômica sobre corrupção.

A multidimensionalidade da corrupção faz dela, necessariamente, um tema multidisciplinar e o campo de pesquisa do *mainstream* não é flexível à introdução de elementos conceituais das outras ciências sociais. Sendo assim, também é importante que o tema seja inserido, com mais vigor, no campo da heterodoxia uma vez que esta escola de pensamento acredita que a complexidade de diversos fenômenos econômicos e sociais exige análises amplas e multidisciplinares. Importantes conceitos econômicos e não econômicos podem ser fundamentais para a compreensão da corrupção, tais como: esfera pública, burocracia, legitimidade, custos de transação, assimetrias de informação, incentivos, regulação, instituições, convenções, etc.

Antes de prosseguir com a análise econômica da corrupção, vale uma breve digressão histórica sobre esse fenômeno tão antigo na história da humanidade.

1.1 UM BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno social muito antigo e sua percepção e compreensão pela sociedade vem evoluindo ao longo da história da civilização. Atualmente, há uma concordância entre os estudiosos no sentido de que a corrupção generalizada implica a geração de sérios problemas econômicos, como miséria e injustiça social, além de gerar efeitos perversos sobre o desenvolvimento econômico de um país ou região.

Segundo Noonan Junior (1989, p. xxi), a corrupção rodeia a civilização há muito tempo. Em seu livro sobre a história dos subornos, alerta que “[...] subornos

são antigos, quase tão antigos quanto a invenção no Egito da balança, que simbolizava e mostrava a aceitação social da ideia do julgamento objetivo.”

Ilegalidade e corrupção generalizada já estavam presentes nas civilizações antigas. Ainda no império babilônico, sob a liderança de Hamurabi (1728 a 1686 A.C.), foi consolidada uma espécie de código de leis chamado “Código de Hamurabi” que englobava, de forma não sistemática, temas como: direito penal, contratos, famílias, sucessão, etc. Com relação à corrupção, o Código não faz uma menção direta, contudo menciona a ação de um juiz que “[...] julgou uma causa, deu uma sentença, mandou retirar um documento selado e depois alterou o seu julgamento (§ 5.º)” (OLIVEIRA, 1994, p. 8). Em casos como esse, o juiz era destituído e condenado a pagar doze vezes o valor da causa.

No Egito Antigo, existem indícios históricos de que a corrupção era punida, apesar de os egípcios não terem legado nenhuma estrutura jurídica relevante para a civilização. Mas, em 1938, egiptólogos encontraram papiros em escrita demótica² que ajudaram a conhecer e reconstituir parte dos costumes egípcios e do seu direito. A partir desses manuscritos antigos, verificou-se que o faraó era o comandante do que se poderia denominar Poder Judiciário da época, impondo leis e decidindo litígios, além de “[...] prestar juramento de punir os corruptos, os desleais e os falsos” (OLIVEIRA, 1994, p. 10).

Por sua vez, o Direito Romano, em várias de suas fases, puniu os que praticaram crimes de corrupção. Para eles, o serviço público era mais uma obrigação, um dever do que um emprego. As forças armadas, os gestores e procuradores exerciam suas funções sem receber qualquer remuneração. Não tardou para que os agentes detentores desses cargos fossem tentados a receber propinas. Leis surgiram para controlar e coibir a corrupção, entre elas, a *Lei Cincia*, que tratava de exigir de volta o que houvesse sido pago ou oferecido ao funcionário público e a *Lex Calpurnia*, que punia a corrupção da magistratura.

Interessante é que, nesse período, os crimes de corrupção não violavam o Código Penal, apenas eram tratados como delitos privados. No entanto, ao fim da República, esses delitos passaram a ser punidos via ação penal que incluía a imposição de penalidades em casos de recebimento de propinas ou presentes pelos magistrados, pelos senadores e por seus respectivos filhos e esposas.

² Escrita egípcia de uso comum constituída pela simplificação da escrita hierática, e com ligaturas, que nesta última não havia.

Dentre todos os Direitos, o Romano é o mais severo na punição dos crimes de corrupção. Ainda que, em algumas fases, as punições fossem restritas aos cargos de alto escalão do serviço público, ao longo do tempo tornaram-se mais rigorosas. Sanções, como banimento, confisco e morte, eram utilizadas para punir os crimes de corrupção e concussão que eram definidos como crimes de lesa-majestade.

A criminalização da corrupção, ao longo do tempo, demonstra uma evolução do que se considerou legal e ilegal dentro das sociedades. O que hoje pode ser claramente uma ação corrupta pode não ter sido considerada no passado. Sobre isso, afirma Silva (2001, p. 28):

Nas sociedades patriarcais, por exemplo, a sucessão do poder legítima era ditada pelo sangue e não havia separação normativa clara entre a coisa pública e a privada. Nas monarquias pré-constitucionais, o soberano não separava os impostos cobrados de sua própria riqueza pessoal. Mesmo no Império Romano, onde havia uma certa separação entre os impostos e a riqueza do imperador, a predominância de uma sociedade patriarcal e patrimonialista determinava uma promiscuidade entre a *res pública* e a *res privada*.

As sociedades patrimonialistas, muito comuns nos regimes monárquicos, não distinguiam com clareza o patrimônio público do privado. Ao contrário, era legítimo e legal não distinguir entre o público do privado ou entre os bens do monarca e os recursos do Estado. A estrutura burocrática estava calcada no nepotismo e em critérios pessoais. Nas sociedades patrimonialistas, havia uma incapacidade de criminalizar a corrupção, tendo em vista a ausência de uma clara separação legal e normativa entre a coisa pública e a privada.

Segundo Weber (apud SILVA, 2001), o patrimonialismo foi o tipo de organização do poder e do Estado no período pré-moderno e pré-industrial. A passagem desse período para uma estrutura estatal, fundada na organização burocrática racional-legal e da empresa privada, faz parte de um processo de evolução institucional que define com maior clareza o público e o privado.

É na Inglaterra, ao final do século XVIII, que se inicia um conjunto de reformas que objetivaram a modernização do Estado. O orçamento do rei foi separado do orçamento público, implementaram sistemas de controle de gastos e criaram a figura do auditor-geral. Ao longo do século XIX, ocorreram outras medidas que

representaram com clareza a evolução institucional, no que se refere às relações público e privado. A proibição de vendas e do uso de cargos com o objetivo de compra e venda de votos, o início do assalariamento dos funcionários, a formação de um sistema de previdência pública e o uso da figura do concurso como meio de ascensão a cargos do Estado são algumas das medidas que mostram a modificação da relação pública e privada.

Portanto, do ponto de vista histórico, o surgimento do Estado Moderno, o fortalecimento da democracia constitucional e a modificação da visão de Estado patrimonialista para um Estado fundado numa burocracia profissional weberiana foram marcos importantes e contribuíram para a maior conscientização da sociedade sobre a corrupção e seus malefícios.

Este trabalho está dividido da seguinte forma. O segundo momento pretende caracterizar e definir a corrupção nas ciências sociais, além de discutir conceitos não econômicos, como a esfera pública em Habermas, poder, legitimidade e burocracia, todos esses bastante estudados em disciplinas como a sociologia, a ciência política e a antropologia e são elementos importantes para a compreensão da corrupção.

O terceiro momento inicia a análise econômica da corrupção sob o enfoque neoclássico. É dividido em três partes: na primeira, são expostos os principais postulados neoclássicos, na segunda serão analisadas as causas e consequências econômicas da corrupção, considerando que boa parte dos trabalhos de pesquisa teórica e empírica existente tem influência da teoria neoclássica, e por fim serão vistos quatro programas de pesquisas que podem analisar a corrupção, são eles: a nova economia institucional, a teoria das escolhas públicas, a economia do crime e a teoria da ineficiência X.

O quarto e último momento pretende expor como uma análise econômica do fenômeno da corrupção pode ser realizada sob a matriz heterodoxa. Nessa parte, serão incluídas teorias institucionais heterodoxas, notadamente, o antigo institucionalismo e o neoinstitucionalismo. Também serão expostas, outras abordagens que, de certa maneira, são consideradas institucionalistas, como a escola francesa da regulação e a economia das convenções. Finalmente, o momento é encerrado com a contribuição da nova economia da informação que, apesar de não ser possível caracterizá-la como uma teoria heterodoxa num sentido puro. No entanto, ela se contrapõe a um dos postulados centrais da escola

neoclássica – a completude das informações – sendo assim, não é absurdo considerar que esteja mais próxima do campo da heterodoxia do que da ortodoxia.

2 CORRUPÇÃO: CONCEITUAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

Este capítulo tem como finalidade apresentar uma descrição conceitual da corrupção, um antigo e multifacetado fenômeno social que vem, nos últimos tempos, despertando grande interesse da ciência econômica e das ciências sociais.

A corrupção pode estar associada a um amplo espectro de fenômenos econômicos e sociais, agindo simultaneamente em vários níveis dentro de uma sociedade. Portanto, sua definição e compreensão no âmbito das ciências econômicas implicam a inserção de conceitos inerentes não apenas à economia, mas, por exemplo, à sociologia, à ciência política e à antropologia.

A sociologia se preocupa com as relações sociais que surgem e se reproduzem especificamente com base na coexistência de diferentes pessoas ou grupos numa sociedade, bem como das instituições, normas, leis e valores conscientes ou inconscientes que essas relações tendem a gerar dentro dela.

As instituições se tornaram objeto de estudo dos economistas nos anos 20 do século passado, por uma corrente que veio a ser denominada de Velhos Institucionalistas, capitaneadas por Veblen, Commons e Mitchell. Esses economistas visavam resgatar a relação entre a economia e as outras ciências sociais, que foi se perdendo devido ao fato de a ciência econômica ter se transformado num corpo científico mais próximo das ciências naturais, como pretendem os neoclássicos, do que das ciências sociais, a partir da importação de um instrumental ligado à mecânica clássica.

Por sua vez, a ciência política, num sentido amplo, estuda os fenômenos e as estruturas políticas. Trata das relações entre a Nação e o Estado, formas de governo, estruturas políticas e da condução da coisa pública. Como assevera Johnston (2002, p. 103):

Qualquer avaliação do papel desempenhado pela corrupção nas economias do mundo deve, necessariamente, analisar suas dimensões políticas [...] a corrupção suscita questões políticas importantes acerca das relações entre o Estado e a sociedade, e entre a riqueza e o poder.

Por fim, a antropologia, que se dedica a descrever as características culturais do homem, tais como: costumes, crenças, comportamento e organização social. Tais elementos estão presentes em qualquer sociedade e a compreensão de muitos fenômenos sociais e econômicos exige que se leve em conta as peculiaridades relativas à cultura e costumes de cada região ou país e a corrupção é um deles.

A ciência econômica deve ser vista como um referencial adicional importante no estudo da corrupção, mas que não deve prescindir da estrutura teórica das demais ciências sociais, uma vez que, concentrar um viés analítico puramente econômico pode limitar demasiadamente a compreensão de um fenômeno tão complexo como é a corrupção.

Conceitos, como esfera pública, poder, legitimidade, burocracia, costumes e comportamento individual, são importantes para uma análise da corrupção de forma ampla e completa e, para que isso seja possível, é natural e razoável utilizar vários campos do conhecimento que estudam com vigor os elementos acima citados.

O item a seguir se destinará a definir esses elementos e a descrever brevemente a corrupção sob a perspectiva das ciências sociais, especificamente da sociologia, da ciência política e da antropologia.

2.1 ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS E A PERSPECTIVA DAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A corrupção é um fenômeno social que exige conhecer com profundidade o contexto que a envolve, sua natureza, características, padrões e estruturas, portanto, implica um esforço multidisciplinar. Não acontece por acaso e nem pode ser encarada como um mal inevitável.

Suscita questões políticas e sociológicas importantes sobre as relações entre Estado e sociedade: De que forma se processa as relações entre os agentes públicos e privados?³ O que diferencia a esfera pública da esfera privada? A

³ Posteriormente serão definidos os conceitos de agente público e privado.

corrupção pode ocorrer em ambas as esferas? Quando ocorre em cada uma delas? Por que comportamentos claramente reprovados como corruptos em algumas sociedades não o são em outras?

Essas são algumas questões que não têm uma natureza estritamente econômica e que podem ser respondidas com o auxílio das demais ciências sociais.

Abaixo serão vistos os conceitos de esfera pública, poder e legitimidade, três elementos bastante úteis na compreensão da corrupção. Definir claramente o que é esfera pública e privada é importante para a separação entre corrupção pública e privada. Poder e legitimidade caminham juntos e o primeiro não se sustenta sem o segundo. A corrupção pode ser vista como um fenômeno de abuso de poder que pode impactar seriamente a legitimidade do agente ou do grupo de agentes envolvidos nela.

2.1.1 Esfera Pública Segundo Habermas, Poder e Legitimidade

Os conceitos de esfera pública e privada serão extraídos do pensamento do sociólogo, Jürgen Habermas. O seu livro “Mudança estrutural da esfera pública” (2003) é uma obra importante, entre os cientistas sociais, sobre o surgimento, o ápice e a crise da esfera pública burguesa.

A palavra público, em princípio, remete-nos a vários entendimentos. Pode estar associada àquilo que se relaciona com o Estado ou tudo que é exposto ao conhecimento de todos ou, ainda, tudo que é de interesse da coletividade.

Nesse ponto vale uma digressão histórica. A separação entre as esferas pública e privada já podia ser vista na época das cidades-estado da Grécia Antiga, onde existia uma clara separação entre a esfera particular, denominada *oikos* e a esfera pública, denominada *polis*.

A *oikos* compreendia o interior da casa, local de relações verticais de poder, do despotismo doméstico, da ausência de liberdade e, também, onde se desenvolviam as relações de natureza econômica. A família constituía-se numa

unidade produtiva que compreendia não apenas os parentes de sangue como também agregados e escravos.

Por sua vez, a *polis*, podia ser considerada como espaço público, um lugar de compartilhamento da vida comum dos cidadãos livres. Esse espaço se constituía no reino da liberdade e do exercício desta que, para os antigos gregos, significava autonomia para participar nos assuntos públicos, através do uso público da Razão entre indivíduos livres e iguais. Assim esclarece Bento (2003, p. 156):

A esfera pública na cidade-estado grega desenvolvida, tal como idealizada na representação que os gregos deram de si mesmo, pode ser compreendida como um espaço político por excelência, porém neutro em relação ao poder e emancipado frente à dominação, eis que dela apenas faziam parte cidadãos livres e iguais entre si.

Habermas (2003) ensina que as origens etimológicas da esfera pública datam do século XVIII, apesar de, como visto, muito antes já se falar daquilo que fosse ou não fosse público. Numa primeira aproximação conceitual propõe que

[...] a esfera pública é o lugar social no qual a discussão pública implementada na base da Razão, por indivíduos 'livres', permite legitimar, ou deslegitimar, as medidas tomadas pelo Estado: a esfera pública assume uma função de mediação entre o Estado e a sociedade (HABERMAS, apud HERSCOVICI, 2003a).

As transformações observadas, ao longo do tempo, no estatuto da esfera pública, podem ser consideradas como um reflexo de transformações no modo de produção econômica com o surgimento do capitalismo comercial e a consequente emergência da burguesia. Bento (2003, p. 157) ressalta:

À medida que se intensificam as relações capitalistas de intercâmbio, nem o espaço doméstico, nem mesmo as renascentes cidades com suas feiras conseguem já dar conta da demanda do capital. A economia começa então a ser progressivamente nacionalizada e controlada pela burocracia dos novos Estados. Nacionais absolutistas. Nesse contexto, a família deixa de ser uma unidade produtiva e o *locus* da reprodução econômica, substituída pelo mercado, no qual atuam indivíduos.

Na sociedade burguesa, o papel da família se resumiria na criação, sustento e educação dos filhos até que estes estivessem em condições de, como indivíduos,

proverem o próprio sustento e, assim, ingressando na esfera econômica e formando cada qual sua própria família.

Habermas (2003, p. 158) ressalta que “[...] o *homo economicus* é o indivíduo que cria valor mediante seu trabalho inclusive alienando sua força de trabalho como mercadoria.” Portanto, a economia desenvolve-se para além do espaço doméstico, num mercado que não mais se submete ao poder despótico privado do chefe da família, mas é objeto de regulação pública.

A imprensa e a circulação de informação são dois elementos que surgem como consequência na trilha da circulação de mercadorias e fazem com que a esfera econômica seja percebida como publicamente relevante, não apenas pela administração pública, mas, sobretudo, pelos seus próprios participantes, os agentes econômicos.

Esses se reúnem em público, comunicando-se por meio da imprensa e da ampla divulgação e circulação de informações e opiniões, a fim de analisar e julgar criticamente as ações do Estado. Assim enuncia Habermas (2003, p. 42):

A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentada privada, mas publicamente relevante [...]. A esfera privada compreende a sociedade civil burguesa em sentido mais restrito, portanto o setor da troca de mercadorias e do trabalho social; a família, com sua esfera íntima está aí inserida. A esfera pública política [...] intermedia, através da opinião pública, o Estado e as necessidades da sociedade.

Sobre a separação entre Estado e a sociedade civil, Bento (2003, p. 159) afirma que:

A radical separação entre Estado, espaço da atividade política, e sociedade civil, espaço das atividades econômicas privadas, é uma das mais importantes e bem-sucedidas construções do pensamento burguês amadurecido no século XVIII.

A distinção entre Estado e sociedade civil não se sobrepõe àquela outra entre esfera pública e esfera privada também observável no interior da sociedade burguesa. A esfera privada é o espaço doméstico e familiar, não desempenhando nenhuma função econômica imediata. A esfera pública, por sua vez, abrange tanto o

Estado, que tem basicamente a função de polícia e administração da justiça, quanto o espaço onde se reúne o público leitor a fim de demandar do Estado a sua carga de legitimidade perante a opinião geral, criticando a sua atuação.

O mercado capitalista baseia-se no fundamento de que as chances de sucesso e de fracasso são iguais para todos e que o esforço e a eficiência individuais fazem a diferença. Se autorregula e proporciona uma remuneração adequada pelo esforço individual e, conseqüentemente, a justiça social segue o critério da remuneração do esforço individual.

Desse modo, o mercado não é, na visão de mundo burguesa, fonte de exclusão, na medida em que se trata de um espaço institucionalmente aberto, livre e legitimado, onde os participantes têm igualdade de condições sob as mesmas regras. Tal ideologia burguesa era disseminada de modo a ser identificada como uma vontade coletiva, isto é, da sociedade civil independentemente das diferenças sociais e de riqueza.

A esfera pública consistiria na representação dos interesses políticos da sociedade civil perante o Estado e este será chamado a justificar-se e legitimar-se diante dela. Portanto, em tese, a esfera pública se apresenta como um espaço aberto, acessível a todos, pois qualquer restrição ao acesso à esfera pública, não fundamentada em critérios racionais e objetivos, sequer conseguiria legitimar-se como esfera efetivamente pública.

Mas efetivamente o que parecia claro era que a posse do capital econômico determinava o acesso à esfera pública. A reação marxista à visão burguesa não demorou a chegar. Marx percebeu a falácia daquela ideologia que proclamava o mercado como um espaço neutro em relação ao poder. Para ele, a ordem econômica capitalista não funciona absolutamente como uma ordem natural.

O mercado, por si próprio, não garante a reprodução do capital sem crises periódicas e progressivamente mais profundas. A liberdade e a igualdade do Estado de Direito burguês, para Marx, escondem o estatuto real da dominação econômica e da desigualdade social. Além disso, para ele, a estabilidade do sistema capitalista era garantida pela legitimidade de algumas relações sociais, entre elas a apropriação da mais-valia gerada pelo fator trabalho.

No capítulo VI, de “O Capital”, Marx analisa a relação de compra e a venda de trabalho, que ele chamou de trocas de equivalentes. No capitalismo, a apropriação pelo capitalista da mais-valia gerada pelo trabalho não seria um roubo no ambiente capitalista, pois tal apropriação do excedente do trabalho era legitimada no seio da sociedade burguesa. Assim ensina Marx (1976, p. 176):

O ‘contrato de trabalho’ é o livre produto a partir do qual suas vontades (de capitalistas e assalariados) têm uma expressão comum. Igualdade! Porque apenas se relaciona como possuidor de mercadoria trocando equivalente com equivalente (tradução nossa).

No entanto, a legitimidade do sistema capitalista, exaltada pelo pensamento burguês, era em muitos pontos exagerada. A igualdade de oportunidades “vendida” pelo pensamento burguês requereria uma igualdade, no mínimo, inicial, a fim de que as diferenças sociais de fato fossem meramente finais, isto é, atribuíveis a mérito, à incapacidade ou, mesmo, à falta de sorte.

A esfera pública burguesa contradiz o seu próprio princípio que seria o de constituir um espaço efetivamente público, isto é, aberto a todos. A livre competição e transmissão da propriedade não asseguram a igualdade de oportunidades para todos virem a ser proprietários, seja com trabalho, seja com eficiência, seja com sorte.

Ao contrário de outras sociedades, a capitalista se caracteriza “[...] pelo fato da regulação da totalidade do sistema depender da auto-regulação do sistema econômico” (HERSCOVICI, 2003a).

No entanto, o mercado apresenta problemas de se autorregular. A intervenção do Estado na economia, o *Welfare-State*, era uma válvula de escape do sistema capitalista. Porém, tal intervenção provocará o que se chama de déficit de legitimidade. Como explica Herscovici (2003a):

[...] o Estado se torna objeto da pressão das diferentes classes sociais e das diferentes frações do capital, as quais têm interesses contraditórios. [...] o Estado não pode mais invocar o princípio do interesse geral para legitimar sua atuação nas áreas econômicas e sociais: as relações do capitalismo são repolitizadas, aparecem sob a forma de oposições de interesses e não conseguem mais se legitimar.

Os conflitos entre classe e subclasses tornam-se diretamente políticos, e a atuação do Estado não pode invocar mais o princípio do interesse público. Portanto, a esfera pública pode ser vista como um espaço restrito aos proprietários e as discussões que ocorrem em seu âmbito não correspondem aos interesses da nação inteira, mas de uma classe. O jogo desenvolvido no âmago da esfera pública é constituído dos interesses homogêneos de uma classe particular, e não representativa da nação inteira, logo, não pode pretender ser racional.

Sobre esse aspecto, Habermas (apud BENTO, 2003, p. 149) lembra que a "[...] opinião pública e razão não mais se identificam quando a esfera pública já não é aberta a todos os interessados e tornada acessível, substancialmente, a todas as classes." Complementando, afirma:

Essa crítica marxista não podia ser deixada de lado. A idéia de uma esfera pública aberta e acessível à entrada de todos os interessados tornou-se insustentável, senão mesmo hipócrita, a ponto de no interior do pensamento liberal surgirem críticas ao caráter classista da representação política (HABERMAS, apud BENTO, 2003, p. 166).

A reação de uma linha conservadora renovada veio com John Stuart Mill (BENTO, 2003, p. 166), que denuncia a disparidade entre os interesses representados no Parlamento e os interesses reais da nação inteira:

A democracia representativa retira seu fundamento de legitimidade da possibilidade de todo povo participar do governo e controlá-lo, prevenindo tanto a arbitrariedade e a ineficiência de um monarca hereditário como a corrupção e os privilégios de um governo aristocrático.

Nesse mesmo sentido, Habermas (apud BENTO, 2003, p. 159) assim se expressa:

A teoria do liberalismo é obrigada a rever seus pressupostos sobre a esfera pública, cuja publicidade já não mais é assegurada pela liberdade econômica nem pela transmissibilidade da propriedade, nem ainda pela isonomia formal do Estado de Direito burguês. A legitimidade da esfera pública depende da ampliação de seu acesso a quaisquer interessados independentemente da condição econômica ou de classe.

A ampliação dos direitos políticos fragmenta a esfera pública numa pluralidade de interesses heterogêneos, encontrando-se aberta à afluência dos interesses mais irreconciliáveis. Sobre esse aspecto, Bento (2003, p. 167) ressalta:

Se antes o interesse comum era ideológico, uma vez que traduzia tão apenas os da classe proprietária, nesse momento nem sequer era possível falar num interesse comum, no sentido rigoroso do termo, ante a impossibilidade de um consenso verdadeiramente unânime sobre qualquer matéria, ou mesmo de uma coerência política.

Dentro das casas legislativas, passou a existir uma tensão entre o poder econômico da burguesia e o poder político da classe trabalhadora. O parlamento transformou-se num local de discussões ideológicas onde já não havia condições para a manifestação de uma vontade geral. A luta política converteu-se na luta dos representantes para fazerem valer os interesses do grupo social que os elegeu, em vez de representarem os interesses da nação inteira.

A vontade geral degenerou-se em vontade política e a lei passou a traduzir não o interesse público, mas o nem sempre legítimo interesse de grupos particulares vitoriosos nas eleições. Daí a crise de representatividade dos parlamentos, consequentemente, crise de legitimidade de seu principal produto, a lei. O moderno liberalismo do século XIX sensibilizou-se com a crítica socialista sobre a parcialidade e a hipocrisia da esfera pública burguesa, na medida em que seu acesso era restringido pelo voto censitário.

Acreditando, porém, nas potencialidades de uma esfera pública como fundamento de legitimidade dos governos, como espaço de realização da liberdade pública e principalmente como instrumento de garantia da liberdade privada, tratou apenas de corrigi-la, adequando-a a seu próprio princípio, estendendo-se a representação a todas as camadas populares.

Na busca de um modelo de esfera pública ideal, Habermas (apud BENTO, 2003) utiliza um esquema histórico completamente diferente retirado da experiência histórica da sociedade burguesa. Essa esfera se caracterizaria por um público crítico que se reúne para discutir, livre de coerção de pensamento e opinião, sobre assuntos de interesse coletivo ou de natureza política. Habermas identifica três níveis de mediação entre Estado e a sociedade civil: a família, a esfera pública literária e a esfera pública política. A vida familiar serve de modelo para o público e a ligação se dá por meio da esfera pública literária. É por essa esfera que a sociedade burguesa compartilha uma representação de si mesma.

A esfera pública política, emergindo da esfera pública literária, institucionaliza-se como uma esfera crítica do Estado de modo a influenciá-lo e se legitime perante um público formador de opinião. Observa-se, na linha que conduz da família até a esfera pública, tanto literária quanto política passando pelas relações econômicas do mercado, há um mesmo princípio que se desenvolve e evolui sem solução de continuidade e que constitui, segundo Habermas, o núcleo do ideal da modernidade: a construção de espaços neutros em relação ao poder e emancipados em relação à dominação, mesmo quando, na sociedade burguesa, esse ideal nunca tenha sido realizado plenamente.

O modelo de sociedade burguesa descrito e teorizado por Habermas compreende não só a já clássica distinção entre Estado e sociedade civil, mas é enriquecido com a articulação da distinção entre esfera pública e esfera privada. Esta última divide-se em esfera familiar íntima, em que os sujeitos aparecem representados como simples seres humanos; e em esfera econômica, cujo participante é o burguês. Por sua vez, a esfera pública, distingue-se da esfera pública política, cujos participantes são os cidadãos reunidos em público e o Estado propriamente dito, e o cidadão converte-se em administrado ou jurisdicionado. Bento (2003, p. 194) esclarece com um esquema bastante simples:

Privado	esfera íntima (família)	relações econômicas
Público	esfera política e literária	Estado

Em relação aos sujeitos que participam em cada espaço:

Privado	ser humano (<i>homme</i>)	burguês (<i>bourgeois</i>)
Público	cidadão (<i>citoyen</i>)	administrado

A esfera pública literária advém da intimidade da esfera familiar que ganha publicidade, ao passo que a esfera pública política origina-se de relações econômicas privadas, porém publicamente relevantes.

O debate sobre a esfera pública por certo não se extingue, e críticas à contribuição teórica de Habermas podem existir, mas é inequívoca a importância de seu trabalho sobre esse assunto. Este debate é permanente e não trivial, pois as esferas pública e privada estão em constantes modificações ao longo do tempo.

Família, mercado, sociedade civil e Estado relacionam-se entre si alterando o comportamento e a natureza de cada um ao longo do tempo.

O poder é outro elemento não econômico importante no estudo da corrupção. Usando uma definição de Brasz (1970, p. 41): “O poder é a capacidade que um indivíduo tem, no cumprimento dos seus objetivos, limitar a escolhas de comportamento de outros indivíduos ou grupos” (tradução nossa).

Weber (1997) afirma que o poder é uma relação assimétrica entre pelo menos dois atores, isto é, a capacidade do sujeito X obter que o sujeito Y faça aquilo que não faria por conta própria, mas apenas mediante uma ordem ou sugestão do sujeito X. Assim, Y é o sujeito reativo que se contenta em agir ou recusar a agir aos desejos de X que é o sujeito proativo.

Desse modo, poder e legitimidade estão intimamente interligados nas democracias constitucionais. A durabilidade do poder depende da capacidade de se manter legitimado. A corrupção pode ser vista como um fenômeno de depravação, perversão do poder ou, ainda, como uma ação não legitimada socialmente, que enfraqueceria o poder.

Nesse sentido, a permanência de ditadores corruptos durante longo tempo pode ser explicada por sua capacidade de se legitimar no exercício do poder. Ou seja, a ligação entre dominados e dominantes ocorre por meio da legitimidade, isto é, um poder é legítimo quando o agente dominante tem a capacidade de fazer com que os dominados aceitem os seus comandos e diretrizes.

Nesse ponto vale mencionar uma conhecida conceituação de Heidenheimer (apud SPECK, 2000) que utiliza o elemento da legitimidade. Por meio dela, a corrupção pode ser vista sob uma ótica sociológica comparando as normas legais (leis) com as normas sociais (costumes). Para o citado autor, o contexto social deveria ser considerado assim como a percepção dos atores sociais em relação às leis vigentes. Ou seja, uma determinada lei só teria efetividade se fosse legitimada socialmente. Assim, a efetividade das normas legais depende das normas sociais vigentes, determinando o grau de reprovação das condutas humanas pelos membros da sociedade.

Acreditando nisso, Heidenheimer sugeriu uma abordagem que classifica a corrupção em três grandes categorias: a preta – quando a norma legal (lei) e a

norma social coincidem (p. ex.: os grandes escândalos de corrupção envolvendo agentes políticos); a cinza – quando não há um consenso absoluto entre a norma legal e a percepção ou as normas sociais vivenciadas pelos atores sociais (p. ex.: o nepotismo); e a corrupção branca – quando há uma lei que pune determinada ação, mas a sociedade tolera ou sequer acha moralmente questionável a sua desobediência (p. ex.: comprar produtos piratas ou jogar no bicho).⁴

Ainda dentro do problema de legitimidade da corrupção, para Thompson, citado por Johnston (2002, p. 113) a corrupção é ruim não apenas porque recursos financeiros e benefícios trocam de mãos de forma ilegal, mas por “[...] ela driblar os protestos, o debate e a escolha.” O autor ressalta que, no ato de corrupção, há uma clara distribuição injusta de poder por meio da obtenção de riqueza ilegítima. A legitimidade de governos democráticos pode ser comprometida dentro de um ambiente com corrupção sistêmica, como afirma Rose-Ackerman (2002, p. 79):

Os cidadãos podem acabar acreditando que o governo simplesmente se encontra à venda para aquele que der o lance maior. A corrupção destrói a idéia de que o governo está substituindo decisões baseadas na capacidade de pagamento por valores democráticos.

Para o sociólogo Claus Offe (1991, p. 122), a “[...] legitimidade é a base essencial e indispensável da autoridade política.” A autoridade se faz legítima com a independência de quem ocupa a administração política bem como de quais são suas intenções. Assim é que, nos regimes democráticos modernos, os princípios formais jurídico-políticos fazem com que os titulares dos cargos passem pela prova das eleições e do cumprimento das regras da constituição.

Portanto os conceitos de poder e legitimidade caminham juntos e são relevantes para o estudo da corrupção. A legitimidade será novamente examinada no capítulo 3 que tratará da perspectiva de programas de pesquisa da heterodoxia.

No próximo item, será explicitado o conceito de burocracia sob a ótica do sociólogo Max Weber. Esse elemento é importante para a compreensão da corrupção, tendo em vista que sua ocorrência na administração pública envolve, a presença de algum burocrata.

⁴ No capítulo 4 deste trabalho será abordada a visão da economia das convenções e este conceito será mais explorado.

2.1.2 Corrupção e Burocracia Weberiana

A ciência econômica e a sociologia podem, sinergicamente, contribuir para a compreensão de importantes fenômenos sociais e econômicos. A corrupção seria mais um campo comum de estudo entre as duas ciências sociais, assim como é a educação, o crime, a discriminação racial, o casamento, o desenvolvimento econômico, entre outros. A burocracia é um dos objetos de estudo da sociologia e sua compreensão é importante na análise da corrupção. Como explica Médici (1992, p. 6) “A burocracia é o corpo coletivo que realmente exerce o poder num Estado moderno, na medida em que é ela que executa a rotina da administração.”

Sobre o conceito de burocracia, assim escreve Girglioli (1999, p. 124):

O termo burocracia foi empregado pela primeira vez na metade do século XVIII, por um economista fisiocrático, Vicent de Gournay, para designar o poder do corpo de funcionários e empregados da administração estatal. O termo surgiu com uma forte conotação pejorativa. Logo se difunde pela Europa é utilizado por liberais para criticar o excesso de formalismo, a altivez e o espírito corporativo da administração pública, nos regimes autoritários, especialmente na Alemanha. Nos nossos dias esse termo indica criticamente a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa, o desperdício de recursos e a ineficiência das grandes organizações públicas e privadas. Na tradição marxista o termo é usado para indicar a progressiva rigidez do aparelho estatal e do partido em prejuízo das exigências de base. No século XIX começa a se delinear um conceito de burocracia no sentido técnico e não polêmico. Por esta tradição (alemã) técnico-jurídica o termo designa uma teoria, uma praxe da pública administração que é considerada a mais eficiente possível. A proliferação e confusão conceitual do termo ao longo do tempo foi melhor organizada por Max Weber.

Foi a análise do sociólogo Max Weber que se tornou a principal referência sobre esse tema no campo das ciências sociais. O conceito de cargo público é bastante influenciado pela visão weberiana ideal de burocracia, em que se pressupõe a existência de um agente imparcial e que separa fins privados e públicos. Na conceituação weberiana, dois elementos essenciais estão presentes na tipologia: a legitimidade e o aparelho administrativo. Isto é, para Weber, citado por Girglioli (1999, p. 125), “[...] todo o poder procura suscitar e cultivar a fé na própria legitimidade e todo o poder se manifesta e funciona como administração.”

Segundo ele, o domínio legítimo do poder viria sob três tipos: o carismático, com o reconhecimento das virtudes e qualidades do chefe; o tradicional, com a valorização na estabilidade das crenças nas regras e nos poderes antigos e tradicionais; e o legal, com o poder legitimado pela existência de normas legais formais e de um aparelho administrativo estruturado. Portanto, a burocracia é definida por Weber, citado por Girglioli (1999, p. 125), como “[...] a estrutura administrativa de que se serve o tipo mais puro do domínio legal.”

As características principais da burocracia weberiana podem ser descritas assim: existência de regras as quais estão vinculados o detentor do poder, o aparelho administrativo e os dominados assim as ordens são legítimas na medida em que quem as emite não ultrapasse a ordem jurídica impessoal da qual ele recebe o seu poder de comando; presença de forte hierarquização e divisão de trabalho em que existe uma precisa separação entre pessoa e cargo, ou seja, os funcionários e os empregados não têm a propriedade dos recursos administrativos, devendo prestar contas do seu uso, e o pessoal empregado deve ser recompensado com salários e com uma carreira regulamentada.

Esse modelo de burocracia weberiana racional-legalista, caracteriza-se pela presença de burocratas que possuem a adequada formação profissional e preparo para o cargo ou função que desempenha, agem de acordo com princípios e normas estabelecidos e, mais importante, que são imparciais e distinguem com clareza o público do privado.

Esses agentes visam à realização do bem comum e à defesa do patrimônio público. Na burocracia ideal weberiana, o servidor público é um fiel executor de ordens e instruções recebidas dentro da estrutura estatal e se torna o canal direto e legítimo na relação entre Estado e cidadão.

E quanto à racionalidade individual ou ao comportamento autointeressado e de autopreservação do indivíduo? Weber não desmente essas hipóteses e admite que o ideal burocrata é incomum e não representa fielmente a realidade. Ele contrapõe repetidas vezes o sistema burocrático que ele considera próprio do Estado Moderno, ao Estado patrimonialista, no qual a função administrativa não é atribuída por critérios impessoais e hierarquias racionais, mas por tradição ou por arbítrio do soberano. A distinção entre pessoa e cargo, nesse particular, não existiria.

Para entender essa aparente “inocência” conceitual weberiana, é necessário levar em consideração o contexto histórico em que foi construída. A preocupação com a formação de uma burocracia profissional é uma característica do Estado Moderno e da fase industrial das economias ocidentais.

O momento vivido por Weber na Alemanha Bismarckiana era o de ruptura com as formas patrimonialistas e clientelistas de relações sociais. A evolução da burocracia moderna se deve, segundo Weber, a três elementos: a existência de um sistema de racionalidade legal, o desenvolvimento de uma economia monetária e a expansão qualitativa e quantitativa das funções administrativas.

De qualquer forma, as hipóteses usadas são fortes e a crítica contemporânea a esse modelo ideal reside no fato de ele fazer uma distinção entre racionalidade pública e privada, desvinculada da estrutura de incentivos que podem ser geradas dentro de um conjunto de normas e regras.

Ou seja, no mundo real, as burocracias ideais weberianas são raras ou inexistentes, seja porque governos não são, absolutamente, transparentes ou devido às características imperfeitas intrínsecas de qualquer sistema burocrático. O Estado ou a administração pública é estruturado por um conjunto de diferentes e heterogêneos centros de poder,⁵ cada um desses com seus próprios interesses. As políticas realizadas no interior de cada centro podem ser conflitantes ou não consistentes entre si.

Dentro de uma análise com viés neoclássico, pode-se fazer algumas críticas a esse modelo weberiano de burocracia. Conforme nos ensina Silva (2001, p. 25), “[...] os agentes que atuam na esfera pública devem ser encarados como *homo economicus* [...]” são caçadores de renda⁶ como qualquer agente dentro da sociedade. Isto é, buscam maximizar seu bem-estar econômico e este está sujeito a restrições de caráter, de suas preferências individuais, das normas e regras vigentes e da renda.

A “caçada” de renda do burocrata não significa, necessariamente, que está ferindo alguma norma ou cometendo algum crime. As suas ações podem ser feitas e

⁵ Ministérios, autarquias, secretarias, empresas públicas, governos, etc.

⁶ Caçadores de renda (ou rent-seekers): é um tipo de comportamento do agente econômico em que este age de acordo com o interesse privado e, havendo possibilidade, busca transferir renda, legalmente ou ilegalmente, de outros setores da sociedade.

os objetivos serem alcançados sem que as regras do jogo⁷ sejam desrespeitadas. A corrupção, do ponto de vista do “*rent-seeking*”, seria a caçada de renda desrespeitando leis, regras e normas. Portanto, a estrutura burocrática não é neutra, é movida por interesses intrínsecos e pela racionalidade e interesse de cada burocrata.

O problema da eficiência dos burocratas será visto novamente no capítulo 2 quando será analisada a questão da eficiência nas organizações, conhecida como ineficiência X, bastante presente em organizações monopolistas. Muitos órgãos e atividades dentro do setor público têm a característica de não estarem sujeitos à competição.

Quanto à racionalidade dos cidadãos, Herscovici (1995, p. 244) salienta que, esses ao elegerem políticos, fazem uma escolha racional comparando “[...] os diferentes programas propostos pelos partidos políticos e as vantagens ligadas a sua escolha política”, isto é, compara os benefícios gerados por suas escolhas e a sua contribuição fiscal. O governo eleito por um tempo determinado forma uma equipe de políticos e burocratas.

Esse raciocínio considera que os eleitores têm informação completa e que o aparelho do Estado é neutro. Ou seja, supõe que a “[...] realização dos diferentes programas não é modificada pela burocracia, pois esta é neutra e não tem função própria de utilidade. Ela é totalmente transparente” (HERSCOVICI, 1995, p. 244).

Sobre a dissociação entre poder público Herscovici (1995, p. 244) comenta:

Este tipo de análise parte do princípio de que existe uma profunda dissociação entre o poder político e a sua administração. Esta é dotada de uma função utilidade que consiste em maximizar o orçamento discricionário dos executivos burocratas. Este orçamento define-se pelo conjunto dos recursos dos quais dispõe o burocrata e que pode utilizar para o sobrecusto ou para a superprodução.

Grupos de interesse – legítimos ou não – organizam-se em grupos de barganhas coletivas e que têm por objetivo transferir legal, ou ilegalmente, rendas provenientes do Estado e administrada por burocratas. Por sua vez, “[...] o burocrata é um agente guiado por motivações privadas e individuais com racionalidade limitada e comportamento de autopreservação” (SILVA, 2001, p. 26). Suas ações

⁷ Regras do jogo aqui entendidas como o conjunto de regras formais (leis) e informais (normas e códigos) que delimitem o que é público e o que é privado.

são controladas por regras que geram um sistema de incentivos que determinam o comportamento correto ou não do burocrata.

Se o mundo perfeito da burocracia weberiana está longe da realidade, a sua compreensão estabeleceu um marco importante de natureza normativa em relação à gestão da “coisa” pública que deve ser administrada por indivíduos competentes e organizados hierarquicamente e escolhidos por um regime meritocrático.

2.1.3 Corrupção e Ciência Política

Segundo Andwig e Fjeldstad (2000, p. 51), “[...] nos últimos anos, os trabalhos econômicos sobre a corrupção têm sido os mais citados e, provavelmente, os mais influentes na formulação de políticas.” Mas, como ressaltado anteriormente, o tema também tem estimulado outros cientistas sociais, e os cientistas políticos são alguns deles.

Dentro da ciência política, a abordagem da corrupção tem se concentrado na sua ocorrência em diferentes regimes políticos e nas suas causas e consequências em ambientes democráticos ou autoritários. Ela também pode ser analisada sob a ótica institucional, onde temas como o equilíbrio de poder entre as instituições do Estado, a independência do Judiciário, o fortalecimento do Legislativo contrabalançando com os poderes do Executivo, os diferentes modelos de hierarquia e burocracia são fontes de explicação da corrupção. Na ciência política, as análises e pesquisas estão calcadas no postulado do comportamento racional burocrático weberiano. Conceitos como legitimidade e representatividade e o papel da sociedade civil são utilizados no entendimento da corrupção.

Andwig e Fjeldstad (2000) citam um importante trabalho de Doig e Theobald no qual afirmam que o déficit de democracia, a falta de transparência das instituições, o mau funcionamento dos Poderes, a *accountability*⁸ são, entre outros fatores, causas da corrupção na visão convencional da ciência política. Portanto, a ampliação da democratização do Estado pelo fortalecimento das instituições

⁸ *Accountability*: termo anglo-saxão sem tradução adequada para o português e que significa a obrigatoriedade ou dever de prestar contas à sociedade pelo indivíduo detentor de poder e autoridade para executar determinada atividade pública.

democráticas, das instituições da sociedade civil organizada, de reformas políticas e de gestão são fatores importantes no combate à corrupção.

Em regimes autocráticos existem basicamente duas situações: os regimes que têm maior preocupação com o controle e orientados para o desenvolvimento e os regimes não controlados, também conhecidos como cleptocráticos. Assim, regimes autoritários, que têm preocupação em controlar a política e a economia, tendem a exercer um maior controle dos níveis de corrupção, fazendo com que esta exerça efeitos menos danosos para a economia. Ao contrário, em regimes autocráticos, sem essa mesma preocupação a corrupção é descentralizada e disseminada, inibindo investimentos e, com efeito, prejudicando o crescimento econômico. Pode-se dizer que o primeiro regime é o tipo ideal autocrático, já que busca maximizar a riqueza da sociedade, e o segundo diferencia-se do primeiro, pois servirá apenas a interesses e à riqueza de poucos.

Segundo Andwig e Fjeldstad (2000), boa parte dos estudos da corrupção na ciência política clássica, até meados da década de 70, estava inserida na escola da *“modernisation”*. Modernização significava modelar e construir instituições capazes de promover a industrialização e permitir a “decolagem” da economia. Nesse caso, a corrupção ocorreria pela imperfeição na modelagem dessas instituições no processo de modernização.

Ao focar a importância do crescimento econômico e valorar mais a eficiência do que a democracia, a corrupção era até mesmo vista como um óleo para azeitar as engrenagens do sistema que promoveria o crescimento e que desapareceria “[...] na medida em que os mercados se fortalecessem e o Estado ficasse cada vez mais eficiente e moderno” (ANDWIG, 2000, p. 54).

Mas uma abordagem neomarxista se opunha radicalmente à visão acima e considerava que a corrupção era um perverso e natural resultado do modelo de exploração e subserviência do Terceiro Mundo, no qual as elites políticas eram fantoches dos governos do Primeiro Mundo. A solução para isso viria de uma ruptura com o sistema capitalista ou pelas políticas protecionistas e de substituição de importações.

Uma abordagem intermediária e menos radical, conhecida como neopatrimonialista, foca aspectos não formais de poder. Tal abordagem foi inspirada

por estudos da corrupção realizados em países africanos, no Haiti e na Indonésia. Os Estados patrimonialistas são aqueles caracterizados pela predominância das relações pessoais e clientelistas dentro da administração pública e o Estado cleptocrático é aquele em que, praticamente, não existe distinção entre público e privado. Não há o respeito pelas regras formais e as instituições são fracas favorecendo o aparecimento e o desenvolvimento de corrupção. Nos regimes neopatrimonialistas, os agentes públicos dos altos escalões buscam, todo o tempo, auferir renda ilegal dentro de uma estrutura estatal sobre-regulada e excessivamente intervencionista, com regras não transparentes e dentro de uma estrutura tributária complexa, contraditória e exagerada. O remédio para combater a corrupção para os teóricos do neo-patrimonialismo seria o fortalecimento do sistema democrático e da administração pública a partir da separação funcional das esferas pública e privada.

No entanto, vários acadêmicos não acreditam que tais medidas possam ser executadas, pois é do interesse da elite política desses países cleptocráticos a permanência de instituições ocas, isto é, “[...] existe um deliberado interesse pela desordem política” (ANDWIG; FJELDSTAD, 2000, 57). Nesse quadro, a corrupção seria um fenômeno habitual, cotidiano e legitimado nas transações sociais.

Mas, vale ressaltar que, mesmo democracias modernas e maduras, como a dos EUA e de vários países da Europa, não estão imunes à corrupção, ocorrendo frequentes escândalos envolvendo agentes públicos e partidos políticos. Não há evidências empíricas conclusivas do efeito da democratização sobre a corrupção. Algumas teorias sustentam que a corrupção e a democracia são negativamente correlacionadas, mas outras afirmam que tal relação não é linear.

Ou seja, existem regimes autoritários que conseguem “controlar” os níveis de corrupção, obtendo bom desempenho econômico; por outro lado, regimes em transição econômica e política podem, inicialmente, apresentar sérios problemas com a corrupção, já que a liberalização econômica e política implementada não é imediatamente acompanhada pelo eficiente funcionamento da doutrina dos três poderes de Montesquieu ou pela presença de instituições democráticas eficientes e legítimas.

Provavelmente, a corrupção atingirá um máximo e decrescerá na medida em que a governança democrática cresce. Andwig (2000) cita um trabalho empírico de Treisman pelo qual se conclui que o grau de democracia corrente de um país pouco

ou nada influencia a percepção dos agentes econômicos em relação à corrupção. Segundo ele, o que realmente importa é há quanto tempo o regime democrático está instalado na sociedade. A pesquisa mostra que países com, no mínimo, quarenta anos de democracia ininterrupta registram baixos níveis de corrupção. Diversas variáveis referentes à democracia política, como imprensa livre, eleições livres e justas, qualidade das instituições e uma sociedade civil participativa são resultados vistos em países com democracias maduras e que acabam, em geral, apresentando baixos níveis de corrupção.

2.1.4 Corrupção e Antropologia

A antropologia busca compreender as características culturais do homem, estudando seus costumes, crenças, comportamento e organização social, levando em consideração as diferenças e variações entre esses grupos ao longo das épocas. Apesar de os estudos recentes e passados sobre corrupção serem dominados pelas visões econômica, sociológica e da ciência política, os antropólogos consideram que podem, com suas teorias e métodos, contribuir para a compreensão da corrupção em casos específicos que o instrumental teórico tradicional não consegue alcançar.

A perspectiva antropológica da corrupção considera as definições usuais sobre o fenômeno, concentradas numa visão legalista. O discernimento da sociedade, em relação ao que se considera uma prática corrupta, não é derivado de um padrão social universal de comportamento ou a partir de regras definidas invariáveis. Boa parte das definições construídas sobre corrupção está calcada na visão da burocracia racional legal weberiana, fortemente presente nos países ocidentais ou influenciados pela cultura ocidental.

Na visão antropológica, a atual estrutura burocrática weberiana é produto de um longo processo de eventos históricos e de evolução das estruturas organizacionais burocráticas. Como vimos, na Inglaterra, até meados do século XIX, não se fazia uma distinção clara entre o público e privado. Os antropólogos lembram

que muitos países em desenvolvimento não ocidentais e recentemente emancipadas europeias, a despeito de sua cultura ou evolução histórica e social, adotaram sistemas burocráticos, estruturas legais e de controle da administração no padrão ocidental weberiano. Usando uma definição de Olivier de Sardan (apud ANDWIG; FJELDSTAD, 2000), criando um tipo “esquizofrênico” de organização burocrática.

Ainda sobre o problema da aplicabilidade das estruturas, regras e norma dos países ocidentais e outras culturas não ocidentais, advertem Andwig e Fjeldstad (2000, p. 65) que “[...] as novas regras e normas políticas do colonizador tinham pouca ou quase nenhuma aplicabilidade à realidade das ex-colônias.” O estudo cita o caso da Nigéria onde “[...] os africanos aprenderam a viver e a operar sob um sistema burocrático no qual a ilegitimidade era normal” (ANDWIG, 2000, p. 65).

Para os antropólogos, o resultado do uso arbitrário de modelos organizacionais burocráticos “prontos” no caso africano, foi a “[...] ineficiência, a desconfiança e a frustração geradas por um sistema que se tornou extremamente centralizado e parte da cultura do serviço público da Nigéria bem antes de os africanos tomarem conta” (tradução nossa).

Andwig e Fjeldstad (2000, p. 65) alertam que “[...] a noção de serviço público é essencialmente um conceito ocidental.” Existe contestação teórica em considerar a hipótese weberiana de burocracia como uma norma dentro da sociedade. O que é percebido como corrupção pode variar entre países. Assim, para os antropólogos, definições legalistas podem prejudicar, numa análise mais acurada sobre a natureza, características, causas e consequências da corrupção. Andwig (2000, p. 66) exemplifica:

Atualmente, em muitos países da África a corrupção é visível, generalizada e um lugar-comum, estando presente num limite amplo de abuso de poder e enriquecimento ilegal, no entanto a maior parte das pessoas envolvidas negam que as ações sejam corruptas ou argumentam que são legítimas.

A abordagem legalista da corrupção suscita alguns problemas: primeiro, as regras e leis elaboradas não são suficientes para coibir todas as práticas corruptas; segundo, as penalidades impostas variam de país para país, assim o julgamento do que é ou não corrupção pode também variar; terceiro, a abordagem legalista dependerá de que a estrutura legal seja neutra e apolítica. Contudo, a corrupção enquanto atividade social, deve ser compreendida no bojo das relações sociais e do

contexto histórico em que está inserida. Andwig e Fjeldstad (2000, p. 66) citam argumento de Blundo e Olivier de Sardan defendendo o uso de instrumentos antropológicos na análise da corrupção:

A corrupção é, em grande parte, uma prática clandestina e oculta com fortes características normativas, similares a outros fenômenos como a criminalidade macro e micro, as atividades de mercado negro e de tráfico de drogas. A antropologia tem um inventário de instrumentais metodológicos para analisar práticas de corrupção ocultas, ilegais e, às vezes, ilegítima.

Ou seja, a antropologia seria, entre as disciplinas sociais, o ramo que melhor poderia estudar a corrupção oculta, de difícil observação em que normas e leis não existem ou não conseguem alcançar. Isso ocorre, principalmente, em países em desenvolvimento que importaram modelos ocidentais de burocracia. Esses modelos são frutos de um longo processo evolutivo das organizações burocráticas nos países de origem.

Em geral, as burocracias estão descoladas e incapazes de se adaptarem à realidade dos países que as importaram ou que lhe foram impostas. O método antropológico seria eficiente, pois enfatiza o uso da abordagem histórica e social por meio de métodos úteis, como observação e entrevistas, para avaliar as tensões existentes entre normas sociais formais e informais.

Andwig (2000, p. 67) aponta que “[...] conversas informais e formais são ricas em confissões e acusações que podem comprovar e contribuir sobre o entendimento de várias práticas corruptas.” Para os antropólogos, o uso do modelo ideal weberiano de burocracia racional e legal é limitado e ineficaz para o entendimento da corrupção em muitas estruturas sociais.

Estudos científicos empíricos, com o uso do instrumental da antropologia, buscam, por exemplo, entender as ações de corrupção de servidores pertencentes a escalões mais baixos na hierarquia funcional na administração pública de países em desenvolvimento não ocidentais que tiveram sua estrutura legal e de organização da burocracia influenciada pela visão weberiana racional legal ocidental. Andwig (2000) cita trabalhos de antropólogos sobre a corrupção na Índia. Conclui-se, com esses trabalhos, que a distinção convencional entre público e privado não é aplicável no caso indiano. Tal caracterização demonstra-se inadequada para a realidade da estrutura social investigada. O cientista Gupta, citado por Andwig e Fjeldstad (2000,

p. 69) conclui, em sua pesquisa, que “[...] a corrupção pode variar enormemente de um país para o outro.” Dependendo do contexto social, a percepção de comportamento aceitável ou não é diferente e determinada por características socioculturais.

Na visão dos atores sociais envolvidos, pode existir diferença entre suborno e outras formas de corrupção. Isto é, o suborno pode não ter o significado negativo, como tem nas estruturas burocráticas racionais e legais dos países ocidentais, e ser visto como o “último refúgio”. Assim, identificamos que a visão burocrática racional e legal da maior parte das definições sobre corrupção nas ciências sociais é confrontada pelos antropólogos como um elemento limitador, já que muitos comportamentos fora do padrão weberiano, em alguns contextos, são vistos como normais ou até mesmo como louváveis.

Portanto, seria essencial que o conceito de corrupção fosse ampliado levando-se em consideração a questão da legitimidade das ações e no julgamento que os atores sociais fazem do que é e do que não é considerado como corrupção.⁹ Os limites do que seja um comportamento aceitável não são universais.

2.2 UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO CONCEITUAL E TIPOLOGICA

Definitivamente, não há consenso entre os cientistas sociais no que tange à conceituação do que seja um ato de corrupção. Como um comportamento pode ser qualificado como corrupto? Tomando-se épocas distintas, é possível que a percepção sobre determinados comportamentos humanos recriminados no presente não fossem no passado?

Azfar e Lee (2000) lembram que, em alguns países e culturas, a “gorjeta” ou a lembrança é usada para gratificar o servidor público. Ou seja, até que ponto um ato pode ser caracterizado como corrupção? Seria o seu valor envolvido na transação? Essas e outras questões dão uma dimensão da complexidade do tema e,

⁹ Na página 30 foi dada uma definição de Heidenheimer que busca atender a essas ponderações.

consequentemente, da tarefa de conceituar e classificar as diferentes formas de corrupção existentes.

A palavra corrupção vem do latim *corruptione*, que denota decomposição, putrefação, desmoralização, depravação e perversão. Envolve uma série de atos sociais, criminalizados ou não tais como: a concussão,¹⁰ o suborno,¹¹ a extorsão,¹² o peculato,¹³ a fraude,¹⁴ a prevaricação,¹⁵ o nepotismo,¹⁶ o patrimonialismo,¹⁷ entre outros. Silva (2001, p. 23) propõe a seguinte definição geral:

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

A corrupção pode ser entendida como uma violação de regras estabelecidas para a obtenção de algum ganho privado. Ela pode ocorrer tanto no setor público – quando pelo menos um dos envolvidos é um agente público quanto no setor privado – quando envolver apenas agentes privados. Neste último caso, a literatura costuma denominar de fraude.

Antes de prosseguir com a conceituação, vale explicitar a diferenciação desse fenômeno, qual seja, a corrupção dentro do setor privado e público, pois boa parte dos estudos científicos econômicos está centrada na ocorrência da corrupção dentro do setor público.

¹⁰ Concussão: crime contra a administração pública, consistente em exigir, para si ou para outrem, vantagem indevida.

¹¹ Suborno: crime praticado no exercício de função ou cargo público quando se exige ou aceita, para si ou para terceiros, vantagem ou recompensa para agir com ilicitude, fazendo ou deixando de fazer um determinado ato.

¹² Extorsão: ato de obter vantagem indevida de terceiros mediante coação ou chantagem; é um tipo de corrupção, em que o vendedor da corrupção exige uma propina por algo que o comprador tinha direito legal.

¹³ Peculato: crime contra a administração pública cometido pelo servidor público, que consiste na apropriação ou desvio em proveito próprio ou de terceiros, de dinheiro, valor ou qualquer bem imóvel, público ou particular, do qual tenha posse em razão do cargo ou função.

¹⁴ Fraude: artifício malicioso que visa a prejudicar, dolosamente, o direito ou os interesses de terceiro; corrupção no setor privado ou o uso ilegal da coisa privada para obtenção de benefícios privados.

¹⁵ Prevaricação: crime praticado pelo servidor público, consistente em retardar ou praticar ato de ofício para satisfazer interesse pessoal.

¹⁶ Nepotismo: concessão de emprego ou contratos públicos baseada não no mérito, mas nas relações de parentela; está associado ao conceito de *clientelismo*.

¹⁷ Patrimonialismo: é a utilização, pelo agente público, dos recursos ou do patrimônio público para atender a interesse pessoal e desvinculado de qualquer interesse público. Estrutura-se sobre uma burocracia nepotista e não meritocrática.

2.2.1 Corrupção Privada e Corrupção Pública

A corrupção pode ocorrer dentro da esfera privada sem que nenhum agente público esteja envolvido. O oferecimento de suborno, presentes e a deslealdade de funcionários privados são algumas formas de corrupção que podem ocorrer na esfera privada. Nas relações privadas individuais, a corrupção pode ser usada para a obtenção de vantagens, usando artifícios como “lembranças”, “gorjetas” e patrocínios. Tais comportamentos estarão mais ou menos disseminados, dependendo de fatores, como cultura, valores éticos e morais presentes na sociedade ou na empresa privada. A corrupção privada pode ser analisada como um fator sintomático para a economia de forma geral, na medida em que pode ser “[...] destrutiva para a moral pública e minar a credibilidade e confiança nas regras e regulações” (ANDWIG; FJELDSTAD, 2000, p. 14).

Estudos científicos sobre a corrupção na esfera privada são em número menor comparando com estudos da ocorrência desse fenômeno na esfera pública. No entanto, isso não pode ser considerado um indicador quantitativo da ocorrência da corrupção na esfera privada ou na pública, pois a racionalidade e a busca do bem-estar individual do agente privado é similar ou idêntica ao de um agente público. Portanto, ambos podem se sentir estimulados e terem as mesmas razões para desrespeitar uma determinada lei, norma, conduta ou regra.

Uma justificativa para o menor número de trabalhos sobre corrupção privada é a coleta de dados que é mais difícil no setor privado do que no público. As empresas privadas preferem resolver seus problemas dos desvios de recursos financeiros sem publicidade, já que isso pode implicar perda de credibilidade e de reputação.

Mas a geração e o banco de dados sobre o fenômeno ainda são limitados. Atualmente, um dos indicadores mais conhecidos é o Índice de Percepção da Corrupção, idealizado e divulgado pela Organização Não Governamental Transparência Internacional, que mede a percepção dos agentes econômicos sobre o fenômeno, usando pesquisas qualitativas feitas em centenas de países. Existem muitas formas de corrupção no setor privado. Para melhor ilustrarmos essa assertiva, imaginemos, por exemplo, que um executivo graduado de uma empresa

de capital aberto pode usar informações privilegiadas na estruturação de operações lucrativas na Bolsa ou um contador que, em conluio com o diretor ou proprietário de uma empresa aberta, sobreavalia ativos de modo a favorecer sua gestão. Escândalos privados das mais diversas naturezas ocorrem constantemente ao redor do mundo.¹⁸

A maior parte dos estudos teóricos e empíricos produzidos sobre corrupção enfatiza esse problema dentro da administração pública,¹⁹ provavelmente porque se acredita que o problema é mais fundamental na esfera pública do que na esfera privada ou porque controlar a corrupção pública é um pré-requisito para controlar a corrupção privada.

Este trabalho não fugirá do padrão das pesquisas econômicas que vêm sendo feitas e que estão, em sua maior parte, centralizadas na corrupção no âmbito do setor público. Nesse sentido, a maior parte das definições sobre corrupção, um elemento está quase sempre presente: a figura de um agente, privado e/ou público. Portanto, vale definir com clareza o que se entende por agentes.

Numa concepção simples, o agente é o indivíduo ou grupo que age num certo espaço buscando atingir determinados objetivos. O agente pode ser privado ou público. O primeiro é qualquer sujeito que seja desvinculado da administração pública, seja ele pessoa física, seja jurídica, com fins lucrativos ou não (empresários, profissionais liberais, empresas ou entidades privadas, etc.). O segundo, é aquele indivíduo, legalmente investido no cargo ou função pública mediante nomeação, eleição, designação ou contratação, encarregado do exercício de função que pertença ao Estado.

Ao agente público cabe desempenhar suas atividades dentro dos diversos órgãos existentes na administração pública. Ele pode ser ainda classificado como: político e burocrata. Este último é o servidor ou funcionário público comum.

Esses servidores formam a imensa maioria do corpo humano da administração pública. Não são membros do Poder de Estado e nem exercem atribuições políticas, são unicamente servidores públicos que executam,

¹⁸ Podem ser citados os casos de grandes empresas, como a Enron e WorldCom (EUA) e a Parmalat (Itália) ocorridos recentemente.

¹⁹ Di Pietro (1999) define administração pública como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa e pode ser subdividida em administração direta, constituída pelos diversos serviços que fazem parte da estrutura administrativa do poder executivo, e a administração indireta, que inclui as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

basicamente, atividades de chefia, planejamento, execução e assessoramento e estão sujeitos à hierarquia funcional. Já os agentes políticos são aqueles que compõem o primeiro escalão da administração pública. Nessa área, enquadram-se: os chefes do poder executivo (federal, estadual e municipal) e seus auxiliares diretos (ministros e secretários), os membros do Poder Legislativo, da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Para a ocorrência de corrupção pública requer-se o envolvimento de pelo menos um agente público. Essa corrupção pode ser dividida em corrupção burocrática e corrupção política. A corrupção burocrática é aquela que envolve o funcionário público comum, isto é, burocratas ou tecnocratas de escalões mais baixos da administração pública. É designada na literatura como *petty corruption*, ao envolver agentes dos escalões mais baixos da administração pública.

Provavelmente, é a mais visualizada e vivenciada pelo cidadão comum ao utilizar os serviços públicos em hospitais, escolas, polícia, fiscalização, órgãos públicos que fornecem licenças, etc. As somas envolvidas em geral são menores do que na corrupção política, mas pode haver casos particulares de grandes valores, dependendo da transação realizada.

Já a corrupção política é aquela que envolve servidores públicos graduados, tais como chefe, do Poder Executivo, membros do Poder Legislativo e do Judiciário. É comumente designada, na literatura, como *grant corruption*, pois envolve agentes graduados da administração pública responsáveis pela formulação e cumprimento das leis, implementação e execução de políticas públicas e decisões administrativas.

O financiamento de partidos e de campanhas eleitorais são exemplos frequentes na literatura sobre corrupção política. A separação entre política e administração prevista por Max Weber não é fácil de ser observada. Mas, ainda assim, do ponto de vista analítico, a separação conceitual é válida. A corrupção burocrática pode ser controlada, quando existir vontade política para implementar políticas e regulamentações que visem a combatê-la.

A corrupção política é mais do que a desobediência às normas e regras formais ou informais. Implica, por exemplo, participação de agentes políticos que constroem leis e que deveriam zelar pelo seu cumprimento. A base legal, por onde

as práticas corruptas deveriam ser avaliadas e julgadas, é deturpada de forma a favorecer os corruptos.

Por sua vez, a natureza da corrupção política, nos países democráticos liberais, é circunstancial e tratada dentro do sistema político buscando o aprimoramento das instituições políticas, jurídicas e administrativas. A corrupção política não é de fácil observação pelo cidadão comum como é o caso da corrupção burocrática, a não ser quando escândalos políticos se tornam públicos pela mídia. Mesmo em democracias consolidadas, a corrupção política pode estar fortemente arraigada, ainda que de forma disfarçada.

Sobre a relação entre corrupção burocrática e política, assim observa Andwig e Fjestaald (2000, p. 20):

A corrupção burocrática e política costumam ser fortalecer mutuamente, isto é, em geral a corrupção política é garantida pela primeira dentro de uma estrutura piramidal de extração crescente de recursos públicos. E a corrupção nos altos escalões contaminará os escalões mais baixos [...].

Nos países com corrupção sistêmica, seja burocrática, seja política, em geral, a estrutura legal e institucional não permite a elaboração de políticas eficientes para o combate à corrupção. Sobre esse aspecto, os autores já citados afirmam: “Os efeitos perversos da corrupção política não podem ser atacados através de uma abordagem administrativa ou legalista. A corrupção endêmica demanda reformas políticas radicais” (ANDWIG; FJESTALD, 2000, p. 20).

A diferenciação entre corrupção privada e pública não implica, necessariamente, que sejam fenômenos estanques sem relação aparente. A conceituação diferenciada apenas serve ao rigor científico dos programas de pesquisas. Num ambiente de corrupção sistêmica, as duas formas de corrupção podem estar ocorrendo em grande escala, uma alimentando a outra. O próximo item visa a explicitar uma série de definições sobre corrupção pública.

2.2.2 Corrupção: Alguns Conceitos

São numerosas as definições sobre corrupção pública. Sua complexidade analítica, seu caráter multidisciplinar e suas múltiplas faces não permitem uma definição geral, ampla e perfeita. São diversas as tentativas de conceituá-la sob as mais diferentes formas.

Definições de natureza legal, normativa, sociológica, política e econômica norteiam a formulação conceitual. Dessa maneira, Silva (2001, p. 23) elenca vários conceitos diferentes sobre corrupção na esfera pública que vale a pena expor:

A prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentação em vigor.

O comportamento de agentes públicos que fogem das normas aceitáveis para atingir fins privados.

O mau uso do poder político para benefícios privados.

A venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais.

A corrupção é o uso da função pública, por parte do burocrata ou político, para a obtenção de benefícios privados (THEOBALD, apud SILVA, 2001, p. 28).

Nessas definições, percebem-se algumas semelhanças. Na caracterização feita acima, a corrupção pública envolve, obrigatoriamente, um agente público ou grupo que visa a extrair vantagem pessoal para um determinado grupo por meio de uma transação espúria em detrimento das normas, leis e regulamentos vigentes.

Bobbio, Matteucci e Pasquino (1999, p. 292), definem corrupção pública como “Fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema favorecendo interesses particulares em troca de recompensa.”

Tanzi (1998, p. 564), por sua vez, cita uma definição simples usada pelo Banco Mundial, segundo o qual a corrupção “[...] é o abuso do poder público em benefício privado.” Essa definição genérica permite inferir que nem todos os atos de corrupção resultam em pagamentos de suborno. Para melhor ilustrar esse caso, imaginemos o funcionário público que se ausenta do trabalho alegando estar doente e vai para a praia, ou o governador de um Estado que autoriza a construção de uma estrada asfaltada num pequeno município onde possui uma fazenda. Ambos estarão cometendo um ato de corrupção, pois estão usando suas funções públicas para conseguir um benefício pessoal. No dois exemplos acima, não houve pagamento de suborno, apenas o poder do cargo ou função foi usado em benefício privado.

Uma característica das definições vistas é que, em quase todas, há uma nítida separação entre *res pública* (coisa pública) e a *res privada* (coisa privada), em que o agente privado busca obter, ilicitamente, influência sobre as decisões do agente público. Este último, por sua vez, participa de atividades corruptas, pois tem o poder de ajudar pessoas ou grupos a obter benefícios ou mesmo evitar ou retardar custos que elas não conseguiriam pelas vias legais. Com relação a isso, a seguinte afirmação é feita por Rose-Ackerman (2002, p. 59):

A corrupção ocorre na interface dos setores público e privado. O poder discricionário exercido pela autoridade pública tanto na distribuição de benefícios como na determinação de um custo para o setor privado são incentivos para a ocorrência de suborno.

Johnston (apud ELLIOT, 2002, p. 104-105) explicita o uso abusivo desse poder, inserindo elementos de legitimidade e influência presentes nas relações entre esfera pública e privada: “É o abuso de funções ou de recursos públicos, ou como o uso de meios ilegítimos de influência política por membros das esferas pública e privada.”

Silva (2001, p. 24) cita uma tradicional definição originada de um trabalho de S. H. Alatas, diferenciando-se das demais apresentadas ao estabelecer tipologias para o fenômeno:

A corrupção pode ser dividida em transativa, extorsiva, defensiva, preventiva, nepotista, autogerativa e de apoio. A corrupção transativa envolve transferências de renda a serem repartidas entre as partes envolvidas, envolve a interação de agentes privados e públicos que se comportam como caçadores de renda. A extorsiva é aquela associada ao pagamento de propina para evitar algum tipo de prejuízo maior ao pagador (propina a fiscal). A defensiva envolve o pagamento de propina via coerção por um motivo de autodefesa. A preventiva envolve o pagamento de propinas ou a entrega de presentes visando algum favor no futuro. A nepotista refere-se à indicação de parentes ou amigos para cargos públicos (clientelismo²⁰). A autogerativa que envolve o ato de um agente público que o beneficia. E a de apoio, que é a praticada para encobrir a corrupção já existente.

Nye (1967, p. 419), um dos pioneiros na formalização científica da corrupção, apresentou uma definição tipológica com um viés legalista:

²⁰ Segundo o Dicionário de Política (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2000; p. 178), clientelismo compreende as ações de políticos de profissão que oferecem, “[...] em troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral), toda a sorte de ajuda política que têm a seu alcance (cargos e empregos público, financiamentos, autorizações, etc.)”

A corrupção é uma conduta que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de status, oferecidos a seu titular, familiares ou amigos íntimos; ou que viola as normas contrárias ao exercício de certas modalidades de influência, do interesse de particulares, tais como: a) suborno – uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de um cargo público; b) nepotismo – concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato; c) peculato – apropriação fraudulenta do bem público para uso particular.

Silva (2001, p. 31) desenvolve um conceito buscando uma visão mais ampla da corrupção dentro da esfera pública envolvendo conceitos como comportamento *rent-seeking* e *pay-off*:

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

O autor assinala que tal definição possui limitações iguais a qualquer outra já elaborada. No entanto, qualquer sistema democrático razoavelmente estruturado prevê o controle da administração pública e o desenvolvimento de instituições eficientes, portanto, a corrupção pública é uma falha dos mecanismos de controle que deve ser corrigida por meio de um sistema legal eficiente de modo a minimizar as transferências ilegais de renda dentro da sociedade com fundos públicos.

Existem muitas definições e, por certo, não haverá uma definição perfeita para um fenômeno social tão complexo. Nesse sentido, Johnston, citado por Leite (1987, p. 140) explica:

A tarefa de defini-la tem sido desde algum tempo objeto de controvérsia [...] cada pessoa forma seu próprio entendimento quanto ao que é e o que não é conduta corrupta [...] e se apreciável parcela da população considera corrupta determinada ação, isso se torna um fato político significativo, quer a conduta se enquadre, quer não, nas definições analíticas.

A principal crítica que recai sobre a maioria das definições de corrupção é o seu caráter generalista, o que não foge de uma dose de juízo de valor, incapaz de acompanhar as contínuas modificações nos valores e comportamentos sociais. Isso

limitaria o entendimento teórico da corrupção. Por que e quando a corrupção ocorre são questões que não podem ser respondidas com a desejada clareza, se os conceitos forem demasiadamente rígidos, isto é, um excesso de legalismo e normativismo não é conveniente para o melhor entendimento de um fenômeno multifacetado e multidimensional como a corrupção.

2.2.3 Breve Taxonomia da Corrupção

Muitos estudos sobre corrupção buscam classificá-la, mas seu caráter multifacetado torna difícil a caracterização de todas as possibilidades de ações corruptas. Portanto, sem pretender esgotar todos os tipos de corrupção existentes, serão abordadas, a seguir, classificações realizadas por dois acadêmicos.

A primeira a ser vista é proposta por Amundsen (2000, p.1) que define diferentes formas ou manifestações de corrupção onde, segundo ele, as principais formas seriam: o suborno, o peculato, a fraude, a extorsão e o favoritismo, isto é, o nepotismo ou clientelismo. Abaixo seguem as principais características de cada uma das tipologias:

a) Suborno: é o pagamento em dinheiro ou espécie oferecido ou solicitado dentro de uma relação corrupta. É um valor fixado, em geral, um percentual da transação, pago a um agente público responsável por um determinado contrato público ou responsável pela distribuição de algum benefício para empresas ou indivíduos. O suborno é usado para amenizar ou evitar burocracias governamentais, pois ao comprar favores políticos, escapando de regulações, multas e entraves burocráticos a empresa pode garantir seus interesses, tais como: proteger mercados monopolistas, obter licenças e cotas de importação e exportação, participar de grandes projetos de investimento público, etc.

b) Peculato: é a subtração para si ou para outrem de patrimônio que não lhe pertence pelos indivíduos que deveriam zelar pela sua administração e

uso. A apropriação indevida de patrimônio público pelo agente público é um exemplo de peculato.

- c) Fraude:** envolve a manipulação ou a distorção de informação e fatos. Em geral, é usada para descrever a corrupção na esfera privada. Mas, *stricto sensu*, a fraude também pode ocorrer dentro do setor público. Se os burocratas manipulam informações e usam em benefício privado, com ou sem o conhecimento dos seus superiores hierárquicos, e em detrimento do órgão público em que trabalham, eles estarão cometendo uma fraude.
- d) Extorsão:** é o uso da coerção, força ou violência para extrair recursos pecuniários ou outras formas de recursos a partir de algo que é de direito dos indivíduos extorquidos.
- e) Favoritismo:** também conhecido como nepotismo e clientelismo. É o uso do poder de forma a favorecer amigos, familiares ou qualquer outra pessoa de confiança na distribuição de recursos públicos. Políticos e burocratas com poder de decisão na distribuição de recursos públicos podem oferecer um tratamento diferenciado para determinadas pessoas.

Uma segunda e interessante tipologia encontrada na literatura origina-se de Alam (1989), que classifica a corrupção em quatro tipos, segundo as diferentes maneiras que um burocrata, desvirtua a lei ou a regulamentação de forma a obter algum ganho ou vantagem, em conluio com um agente externo ao setor público. As relações corruptas entre servidor o público e o agente externo, segundo Alam, podem ser classificadas na seguinte forma:

- a) Corrupção que reduz custo:** é aquela em que o burocrata reduz algum custo para o agente externo. Permite redução de imposto ou flexibilidade em alguma regra que deveria ser cumprida.
- b) Corrupção que aumenta custo:** ocorre quando o burocrata percebe que pode se apropriar de parte da renda implícita envolvida na transação entre setor privado e público. O poder de monopólio de muitas atividades do setor público permite esse comportamento parasitário do burocrata. “Vender dificuldade” ou retardar decisões são formas usadas pelo burocrata para extrair algum ganho extra da transação.

- c) ***Corrupção que aumenta benefício***: ocorre quando o burocrata transfere um benefício para o agente externo além do que é legalmente permitido, isto é, faz um pagamento acima do que efetivamente foi realizado pelo agente externo. O “excesso” será compartilhado entre o burocrata e o agente.
- d) ***Corrupção que reduz benefício***: ocorre quando o burocrata se apropria de benefício legalmente disponível para o agente externo. É também, conhecida como extorsão.

A maior parte da taxonomia está associada à corrupção burocrática. Portanto, tal classificação pode ser bastante incompleta em situações de corrupção sistêmica em que políticos participam ativamente dessas atividades e buscarão dividir, com os burocratas, a receita pecuniária obtida na corrupção. Nesse caso, políticos e burocratas têm uma relação de simbiose, na qual os políticos terão a função, pelo uso do poder do cargo, de criar e manter as oportunidades de ganhos com atividades corruptas.

3 A NATUREZA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO: A PERSPECTIVA NEOCLÁSSICA

Neste capítulo, será apresentada a análise econômica da corrupção sob a abordagem neoclássica, também conhecida como *mainstream*. Dentro dessa ramificação do pensamento econômico, serão explorados os seguintes programas de pesquisa: a Nova Economia Institucional, a Teoria da Escolha Pública, a Economia do Crime e a Teoria da Ineficiência X.

Este capítulo tem início com a apresentação dos principais postulados neoclássicos que envolvem entre outros, a racionalidade substantiva como atributo das decisões individuais e o equilíbrio como norma de atuação dos agentes.

O segundo item trata de apresentar as principais causas e consequências da corrupção estudadas por uma literatura com forte viés neoclássico. Vale lembrar que a maior parte da explosão de estudos acadêmicos, verificados a partir da década de 90, analisam a corrupção sob a matriz tradicional da ciência econômica, e por isso tal análise foi incluída neste capítulo.

Por fim são apresentados os quatro programas de pesquisa mencionados anteriormente que podem contribuir para o processo de construção de uma Economia da Corrupção.

3.1 OS PRINCIPAIS POSTULADOS NEOCLÁSSICOS

Este item pretende descrever as principais linhas de pesquisa dessa corrente de pensamento que podem ser de grande utilidade no desenvolvimento de uma economia da corrupção. Serão expostos, brevemente, as principais características e postulados que sustentam os diversos programas de pesquisa do *mainstream*.

A escola neoclássica remonta ao último quarto do século XIX e surge a partir dos trabalhos de Jevons (1965) e Menger (1950) associando o valor do bem à sua utilidade marginal. É conhecida pela sua formalização matemática de suas teorias e tem na estática comparativa seu principal método de análise. Para essa escola, o

sistema econômico era visto como uma máquina que funcionava mecanicamente, tal qual um relógio, o que permitia uma formalização teórica mais sofisticada aproximando-se do campo das ciências exatas.

Para os neoclássicos, oferta e demanda sempre se igualam, os mercados são fragmentados, de forma a ninguém deter poder de mercado, e os indivíduos são perfeitamente racionais. A mão invisível de Adam Smith atuando no livre-mercado garante que o Ótimo de Pareto²¹ seja atingido. A economia para essa corrente de pensamento era uma grande máquina azeitada ou um grande relógio com funcionamento perfeito.

Um dos pressupostos mais polêmicos do pensamento neoclássico envolve a crença na racionalidade substantiva dos indivíduos, isto é, num *homo economicus* que age buscando sua autopreservação e autointeresse. Este ser perfeito e calculista está sempre procurando maximizar a sua função utilidade.

Os indivíduos são dotados de racionalidade ou capacidade de calcular suas ações para atingir o máximo de bem-estar. Ou seja, tendem a maximizar sua função utilidade de forma a atingir o melhor possível, de acordo com suas preferências, desejos e crenças. Por exemplo, um agente público ou privado pode preferir ser honesto a ser desonesto balizado, por suas preferências, as quais procura maximizá-las.

Assim, na visão neoclássica, o universo é ergódico,²² os indivíduos são considerados seres calculistas e perfeitamente racionais que possuem uma visão completa de tudo que está ao seu redor, além de buscar a maximização de sua satisfação individual. O alcance dessa maximização individual se refletiria sobre a sociedade e, agregadamente, aumentaria o bem-estar coletivo.

No entanto, Sen (2000, p. 7) discorda:

Há muitas dificuldades obvias nessa via (comportamento racional), especialmente porque está bem claro que todos nós de fato cometemos erros, com frequência experimentamos, nos confundimos e assim por diante [...]. Os tipos friamente racionais podem povoar nossos livros didáticos, mas o mundo é mais rico.

²¹ Conceito desenvolvido por Vilfredo Pareto para designar a situação hipotética onde é impossível melhorar a situação de alguém sem fazer com que a situação de outra pessoa piore.

²² A teoria ergódica diz que a média temporal das observações de um evento é igual, tendencialmente, à média espacial e que esta é independente das condições iniciais; ou é o princípio segundo o qual todos os estados de um sistema são equivalentes. Herscovici (2003b, p. 2) cita Israel: “[...] é o único fundamento possível da reversibilidade dos fenômenos mecânicos e do determinismo.” Em resumo, o mundo ergódico na ciência econômica se caracteriza pela possibilidade de os agentes econômicos conhecerem o futuro por meio de cálculos probabilísticos.

Como o comportamento racional é caracterizado pela teoria econômica tradicional ou *mainstream*? Sen (1999, p. 28) exemplifica:

Existem dois métodos predominantes de definir racionalidade de comportamento [...] um deles consiste em conceber a racionalidade como uma consistência interna de escolha; o outro, em identificar racionalidade com maximização de auto-interesse.

A consistência interna significa que o indivíduo é um ser calculista dotado de capacidade espetacular de ordenar preferências, desejos e objetivos segundo uma relação binária transitiva. Já o comportamento autointeressado significa que o indivíduo busca continuamente seus próprios interesses. Sen discorda. Para ele, tanto a consistência interna quanto o comportamento autointeressado são discutíveis para definir um comportamento racional.

No caso do primeiro, ele argumenta que o processo de escolha individual abrange outros fatores externos ao indivíduo, tais como: preferências, valores, motivações, incentivos, etc. Já no segundo pode-se questionar se o “homem econômico” é de fato aquele que busca continuamente seus interesses. O referido autor questiona: não existiriam outros motivos que guiariam a ação humana? E as ações irracionais? Sen (1999, p.31) explica:

Evidentemente, pode não ser de todo absurdo afirmar que a maximização do auto-interesse não é irracional, pelo menos não necessariamente, mas asseverar que tudo o que não for maximização do auto-interesse tem de ser irracional parece absolutamente insólito.

Além do postulado da racionalidade, a perspectiva neoclássica apresenta outras hipóteses. Por exemplo, na abordagem walrasiana de equilíbrio geral os preços são um mecanismo gratuito de transmissão da totalidade das informações para os agentes econômicos. Estes, por apresentarem racionalidade substantiva, buscam a todo o momento a otimização de suas ações, conduzindo a uma situação socialmente eficiente ou ao ótimo de Pareto.

Por sua vez, as ordenações do agente individual dependem dos incentivos implícitos a um conjunto de regras, normas, leis e instituições e dos valores e ideologias. Sobre o papel desempenhado pela informação na abordagem do *mainstream*, Herscovici (2000, p. 104) explica:

[...] a informação é um bem livre que o mercado fornece através do sinal dado pelos preços; o mercado é informacionalmente econômico'. As imperfeições do mercado a tornam um bem escasso; como tal, ela adquire um preço e passa a representar um custo para os agentes econômicos.

Em resumo, os principais postulados da escola neoclássica são:

- a existência de *market clearing* contínuo, isto é há um leiloeiro walrasiano que garante esse equilíbrio;
- a racionalidade dos agentes econômicos é substantiva;
- o preço divulga, gratuitamente, a totalidade das informações necessárias;
- o universo é ergódico.

Ainda para os neoclássicos, as instituições são variáveis exógenas no processo de escolhas individuais. É uma hipótese forte, já que a simples existência do Estado e governo cria a possibilidade de alocações políticas de recursos econômicos escassos, as quais podem ser determinadas por critérios não competitivos. Herscovici (2003b, p. 3), qualifica os programas de pesquisa ligados ao *mainstream* como aqueles “[...] que se relacionam diretamente com o equilíbrio geral e a eficiência dos mercado.”

3.2 CORRUPÇÃO: UMA PRIMEIRA ABORDAGEM NEOCLÁSSICA

A década de 90 é um divisor de águas e marca com clareza o maior interesse dos economistas pelo tema, comprovado pelo substancial aumento na produção acadêmica no mesmo período. No entanto, importantes trabalhos seminais de economistas e cientistas sociais, feitos na década de 60 e 70, são referências importantes e citados em boa parte dos estudos (BECKER, 1968, 1976, 1983; HEIDENHEIMER, 1970; KRUEGER, 1974; ROSE-ACKERMAN, 1978; STIGLER, 1970).

Tanzi (1998) busca razões que expliquem esse maior interesse em torno do tema corrupção. Seria ela maior no presente do que foi no passado? Ou será que, apesar de já existir, o fenômeno era negligenciado pelos cientistas?

Para o citado autor, existem alguns argumentos que podem auxiliar na explicação sobre o crescimento da atratividade pelo tema: primeiro, o fim da Guerra Fria permitiu cessar a hipocrisia política das autoridades dos países industrializados que ignoravam a corrupção política que imperava em alguns países e que era, tácita e convenientemente aceita pelos países industrializados; segundo, um maior nível de transparência e informação dos países que tinham economias centralmente planejadas como a antiga União Soviética, a extinta Alemanha Oriental e os países que compunham a Cortina de Ferro no Leste Europeu; terceiro, a onda de democratização que atingiu vários países do mundo e, com efeito, o aparecimento e o desenvolvimento de uma imprensa livre informando, criticando e investigando ações e escândalos da administração pública e privada; quarto, a globalização permitiu que empresas e cidadãos de diferentes países prestassem maior atenção aos casos de corrupção, possibilitando que o assunto ganhasse dimensão internacional; quinto, a maior participação da sociedade civil organizada por organizações não-governamentais²³ que divulgam e buscam mobilizar a sociedade em relação ao tema; sexto, a importância que o sistema de mercado adquiriu e com isso uma maior preocupação com a variável eficiência nas tomadas de decisões das organizações; e finalmente, a maior vontade e conscientização política de organizações multilaterais, como ONU, OEA, FMI e Banco Mundial.

Numa visão meramente de mercado, a corrupção pode ser vista como uma atividade econômica ilegal, em que o lado da oferta infringe uma norma ou lei a que deveria se submeter, transacionando recursos pecuniários (propina) ou não, que foram confiados por outros. Já o lado da demanda busca obter, na ilegalidade, o que não conseguiria pelas vias legais.

O comportamento humano é objeto de estudo da economia. A corrupção é uma ação ilegal que pode ser realizada por agentes privados e públicos. Como compreender a ocorrência desse fenômeno dentro da ciência econômica é um desafio para os cientistas devido ao caráter complexo da corrupção.

²³ Transparency Internacional e seus capítulos ou filiais espalhados pelo mundo, incluindo o Brasil. No Espírito Santo existe a Transparência Capixaba cujo estatuto segue a mesma filosofia da Transparência Brasil

A ciência econômica, por sua riqueza de programas de pesquisa e linhas de pensamento bem estruturado e com instrumentais sofisticados, pode ampliar e aprofundar o processo de construção da Teoria da Corrupção.

Numa percepção mais neoclássica, Silva (2001, p. 59) entende que:

[...] a ciência econômica pode oferecer, basicamente, três vertentes teóricas que podem ser usadas no estudo da corrupção e que podem ser úteis na análise da relação entre regras, instituições, motivações dos agentes, comportamento e consequências econômicas e sociais da corrupção.

As principais vertentes, para este autor, seriam: a teoria dos caçadores de renda (*rent-seeking*), a teoria econômica da propina e a relação entre desempenho econômico e a corrupção.

A teoria dos caçadores de renda foi desenvolvida por Krueger (1974) e Tullock (1967) e defende que os agentes econômicos são movidos pela motivação de maximizar seu bem-estar econômico, dadas suas respectivas preferências, rendas e dentro de um determinado ambiente de regras e normas. Logo no início do seu artigo clássico sobre o tema, Krueger (1974, p. 291) explica:

Em muitas economias de mercado, restrições do governo sobre a atividade econômica são fatos da vida. Essas restrições permitem o aparecimento de uma variedade de formas de rendas (*rents*) que serão disputadas pelos indivíduos. Algumas vezes, essa disputa é perfeitamente legal. Em outras ocasiões, essa caçada de renda (*rent-seeking*) pode tomar a forma de suborno, corrupção, contrabando, e mercado negro (tradução nossa).

Ou seja, os indivíduos buscam maximizar suas rendas, respeitando ou não as regras de conduta e normas sociais vigentes. Silva (2001, p. 30) acrescenta que “[...] essa obtenção de renda, porém pode implicar transferências de renda dentro da sociedade, via monopólios e diversas formas de privilégio.” Krueger (1974, p. 291) salienta que,

Na maioria dos casos, os indivíduos não percebem por eles próprios que sejam caçadores de renda e de maneira geral, indivíduos e empresas não se especializam em caçar renda. Ao contrário, esta seria parte da atividade econômica, como é a distribuição e produção [...] (tradução nossa).

A atividade caçadora de renda é incentivada pela existência de um conjunto de regras, normas e valores que geram um sistema de incentivos (*pay-offs*) e que determinam como os recursos econômicos serão alocados. Os agentes econômicos tomam decisões, em geral, comparando custos e benefícios e as políticas públicas podem alterar os custos e benefícios das ações individuais, gerando novos incentivos ou *pay-offs*. Sobre esse aspecto Silva (2001, p. 62), salienta:

As regras do jogo formam, tecnicamente, a matriz de incentivos dentro da qual os indivíduos e grupos tomam suas decisões. Essas regras podem até mesmo obrigar diretamente os agentes a exercer as atividades caçadoras de renda.

A rigor, todos os agentes públicos ou privados – supondo que não existam restrições subjetivas de cunho moral e ético – caçam renda dentro ou fora da lei. A corrupção seria um exemplo de caçada de renda desrespeitando as normas, leis ou regulamentos em vigor.

A atividade caçadora de renda constitui um mercado competitivo no qual milhares de agentes tentam – e nem todos conseguem – dentro ou fora-da-lei, adquirir privilégios e transferir renda de outros setores ou grupos. Tal ação é caracterizada como uma atividade improdutiva,²⁴ já que o objetivo é obter renda, seja legal ou ilegalmente, em atividades produtivas tradicionais. Tal fato implica em desperdício de recursos e geração de ineficiência, ou seja custo acima do que seria obtida sob um regime de concorrência pura e perfeita. Assim ressalta Silva (2001, p. 61):

Muitos recursos humanos de elevado talento são alocados nessas atividades improdutivas – porém altamente rentáveis – e, por essa razão, as transferências de renda dentro da sociedade tendem a penalizar os talentos alocados em atividades produtivas. Essa transferência de renda é acompanhada, portanto, de um considerável desperdício de recursos e de talento: há um elevado custo de oportunidade associado à atividade caçadora de renda.

Sobre isso Klitgaard (1994, p. 59) leciona que,

[...] Quando a estrutura da economia ou o governo permitem que existam monopólios, uma série de pessoas pode empenhar-se em obtê-los. O vencedor obtém o monopólio: os perdedores não. Os recursos que os perdedores gastaram para obter o monopólio

²⁴ Por atividade improdutiva entendem-se aquelas atividades desempenhadas por agentes e organizações com o objetivo de manter ou obter um direito de monopólio. Envolve atividades como *lobbying*, propaganda e alocação de habilidades e talentos.

usualmente não criam bens e serviços, mas são, nas palavras do economista Jagdish Bhagwati, 'diretamente improdutivos'.

A teoria dos caçadores de renda pode ser vista dentro da teoria microeconômica tradicional sobre estruturas de mercado, em que se afirma que qualquer atividade monopolista produz excedente para o produtor (rendas de monopólio) e uma perda de bem-estar para os consumidores.²⁵ O monopolista, segundo a teoria tradicional, sempre produzirá num nível aquém da quantidade eficiente, definido na literatura como *dead weight loss*. Como afirma Silva (2001, p. 60-61) essa perda líquida existe pois:

O monopolista aloca recursos produtivos para a obtenção e manutenção do seu direito de monopólio, o que envolve a atividade de lobbying, propaganda e investimento de talentos em outras atividades improdutivas associadas à pressão política e à formação da imagem da empresa e estritamente ligadas ao interesse de manter o monopólio.

O governo, pela sua própria natureza, desempenha diversas atividades com poder monopolista, por exemplo, licenças de exportação, ambiental e abertura de empresas, tributos, admissão e aposentadoria de pessoal, multas, etc. Os funcionários com discricionariedade sobre esses gastos são tentados a taxar corruptamente essas rendas de monopólio. Tal busca por rendas de monopólio cria uma perda social extra, uma vez que os funcionários do governo podem gastar mais tempo em obter posições de controle dessas atividades monopolistas do que ter um comportamento produtivo.

Outra fonte de estímulo à atividade caçadora de renda é relacionada com a existência de um sistema tributário justificado pela existência da figura do Estado. Ora, é natural que a sociedade e seus vários grupos de interesse façam pressão sobre o governo para obter a maior transferência de renda possível através de isenções, subsídios, vantagens fiscais, etc.

²⁵ A visão microeconômica tradicional sobre concorrência dos mercados é fundamentada no número e no tamanho relativo das diversas empresas que formam a indústria. Mas, na década de 80, surgiu a teoria dos mercados contestáveis (TMC) (Baumol, Panzar e Willig na obra "Contestable Markets and the theory of industry structure") buscando representar uma síntese entre a teoria microeconômica tradicional e a teoria da organização industrial. Na TMC, a ênfase é dada na concorrência potencial, isto é, aquela relacionada com a competição por lucros entre as empresas já estabelecidas e as novas empresas entrantes ou potenciais, elementos como barreiras à entrada e barreiras à saída são considerados em mercados concorrencialmente imperfeitos tais como monopólios e oligopólios. A abordagem tradicional é a que está sendo usada para a análise de rendas de monopólio geradas no setor público.

Portanto, a corrupção dentro da teoria do *rent-seeking* é vista como um fenômeno derivado do excesso de regulamentação (criando incentivos para rendas extras de monopólio e propinas), da ausência de um sistema de punição eficiente que oferece risco baixo para o cometimento de um crime e da presença de uma tolerância social com relação a vários tipos de corrupção.

A segunda visão diz respeito à teoria da propina, que defende uma maior atenção aos fenômenos do suborno e da propina dentro de estruturas burocráticas e o conflito entre mercado e o bem público.

Para melhor entendermos essa visão, suponha um mundo com competição pura e perfeita, “[...] as relações de troca entre os agentes privados são impessoais e visam maximizar a função de utilidade de cada um” (SILVA, 2001, p. 65). As relações econômicas são absolutamente impessoais e ocorrem dentro do mercado. A tecnologia e a dotação inicial dos recursos produtivos são dados e a produtividade marginal dos fatores de produção determinará a distribuição e os diferenciais de renda entre os agentes econômicos.

A estrutura estatal é composta de burocratas perfeitos imbuídos pelo interesse público, que maximizam uma função de bem-estar social e provêm eficientemente a sociedade com bens públicos. Considerando que os direitos de propriedade são respeitados, não há porque existir transferências de renda indesejáveis ou corrupção.

No entanto, o mundo real apresenta a entidade Estado formado por burocratas, que arrecadam e administram recursos retirados da sociedade via tributos. Os burocratas não são weberianos e os recursos públicos são fontes de conflito distributivo entre os diversos segmentos da sociedade, nas quais cada um deles, dada uma estrutura de incentivos, buscará transferir o máximo de renda, dentro ou fora da lei (corrupção).

Acrescenta-se a isso o fato de que a realidade apresenta estruturas de mercado com concorrência imperfeita e onde em alguns existe dificuldade de definição de direitos de propriedade, obrigando ao Estado intervir para que o bem ou serviço seja gerado para a sociedade.

A propina²⁶ se torna o meio de transformar relações impessoais – entre agente privado e público – em relações pessoais e, assim, gerar uma transferência de renda ilegal, derrubando, portanto, esse mundo perfeito ideal. Segundo Silva (2001), o controle da propina está vinculado a mecanismos de punição e a avaliação da estrutura de incentivos, gerados pelo conjunto de regras e normas presentes na sociedade, que influenciam as ações dos agentes públicos e privados.

A terceira abordagem é aquela que relaciona a corrupção com o desempenho econômico (SHLEIFER; VISHNY, 1993). Um ambiente econômico extremamente regulado, centralismo estatal e instituições políticas não representativas são férteis para o aparecimento da corrupção sistêmica. O uso da propina de forma generalizada é tratado pelos investidores como um custo de transação entrando no cálculo da rentabilidade de projetos.

Uma das principais linhas da análise econômica sobre corrupção reside na avaliação dos seus benefícios e custos, de suas causas e consequências e dos seus aspectos funcionais e disfuncionais, que serão vistos a seguir. Apesar do esforço de produção científica, os economistas ainda conhecem muito pouco sobre as causas e consequências da corrupção.

3.2.1 Corrupção: Análise Econômica das Causas

Analisar as causas da corrupção implica nos seguintes e simples questionamentos iniciais: por que existe corrupção? Como ela surge? Em que tipo de ambiente social, político, econômico e cultural pode ela ser mais estimulada?

Boa parte dos estudos econômicos que envolvem as causas da corrupção utiliza instrumentais econométricos para testar correlações e causalidades entre variáveis. Um indicador sobre corrupção bastante conhecido e popular entre os cientistas sociais é o Índice de Percepção da Corrupção (IPC),²⁷ da ONG

²⁶ Propina é definida “[...] como o meio financeiro de transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando a transferência de renda ilegal” (SILVA, 2001, p. 65).

²⁷ IPC é um índice publicado anualmente pela Transparency International (www.transparency.org) desde 1995. O objetivo desse indicador é oferecer dados sobre a magnitude da percepção da corrupção entre os países. A nota pode variar de 0 (maior corrupção) e 10,0 (menor corrupção). É um índice composto que faz uso indicadores produzidos, por outras

Transparência Internacional, sediada em Berlim – Alemanha. Este é um índice composto por outros n indicadores produzidos por diversas instituições de pesquisa (ex: Columbia University), de medição de risco (ex: Political Risk Services) e por organizações como Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.

Sobre as pesquisas empíricas, Andwig e Fjeldstad (2000, p.70) afirmam:

Pesquisas empíricas sobre as causas da corrupção são focadas em instituições políticas, regulações governamentais, funcionamento do sistema judiciário, salários dos servidores públicos, nível do produto interno bruto, religião e outras dimensões culturais, pobreza, bem como a influência colonialista.

No entanto, os mesmos autores alertam que nessas pesquisas, as variáveis estudadas em geral são colocadas no modelo como variáveis explicativas, isto é, “causam a corrupção”. Na verdade, não é tarefa fácil afirmar se a corrupção em relação a outras variáveis é causa ou consequência. Pesquisas empíricas sobre as causas da corrupção baseada em diferentes índices apresentam correlação dessa variável com a regulação governamental, fraqueza das instituições públicas, pobreza e desigualdade. Mas vale lembrar, como ensinado nos livros-textos de econometria, que correlação não implica, necessariamente, em causalidade. Assim nos ensina Gujarati (1995, p. 20): “A relação estatística, por mais forte e sugestiva que seja, não pode, nunca, estabelecer uma conexão causal: as idéias de causalidade devem vir de fora da estatística, particularmente de alguma teoria.”

Portanto, atribuir relações de causalidade entre corrupção e outras variáveis é uma tarefa que deve ser executada com cuidado, pois caso contrário podem-se fazer inferências equivocadas e espúrias.

Para a análise das causas e consequências da corrupção será considerado que esta é um fenômeno relacionado, geralmente, com as atividades do Estado, devido ao seu poder discricionário e monopolista que oferece espaço ou chance para ganhos privados em detrimento do interesse público.

Tanzi (1998, p. 565) cita uma afirmação do Prêmio Nobel, Gary Becker, em que ele afirma: “[...] se não existisse Estado não existiria corrupção.” A afirmação é simples e inócua, pois a corrupção pode existir, também, no setor privado. Além

organizações, a partir de pesquisas com empresários, especialistas em comércio e negócios, acadêmicos e analistas de risco, em relação a várias variáveis, entre elas, a corrupção.

disso, é inimaginável a ausência do Estado na civilização moderna, pois este é responsável por muitas funções mínimas, entre elas, garantir a ordem e a convivência civilizada entre os indivíduos. Tanzi (1998, p. 566) ainda contra-argumenta:

O argumento de Becker parece colidir com a realidade de alguns países com baixos índices de corrupção, tais como: Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia, que possuem um dos maiores setores públicos, medido pela relação arrecadação tributária ou gasto público e PIB.

Portanto, não é reduzindo a arrecadação tributária e o gasto público que será encontrada a solução para o problema da corrupção. O que importa é a forma como o governo operacionaliza suas diversas funções e atividades e não o seu tamanho. Ou seja, alguns aspectos e instrumentos operacionais usados podem estimular e criar um campo fértil para a corrupção. As causas que levam à corrupção ainda permanecem como um campo onde os resultados não são absolutamente claros. Poucas certezas e muitas dúvidas ainda prevalecem.

Mas algumas causas são bastante citadas e definidas na literatura. Analisaremos cada uma delas isoladamente. Para isso e com caráter didático, faremos a separação em causas diretas e indiretas, proposta por Tanzi, e apenas serão expostas aquelas que possuam um razoável consenso quanto à sua capacidade de alimentar, gerar ou aumentar a corrupção. A seguir serão relacionadas as principais causas diretas

O excesso de regulamentação do Estado é um dos fatores que é bastante mencionado na literatura. Não há dúvida que a regulamentação é uma das atribuições do setor público, em que numerosas regras e regulações são criadas com o objetivo de ordenar várias atividades econômicas e sociais: abrir uma empresa; comprar, vender e dirigir um carro; exportar e importar mercadorias; viajar para o exterior; etc, atividades que requerem documentos e autorizações específicas de diferentes órgãos públicos.

A existência dessas inúmeras regulamentações e autorizações oferece um poder de monopólio ao funcionário ou autoridade pública responsável pela atividade, que pode se recusar a fazer o serviço ou procrastinar a sua decisão por um longo

tempo. Esse poder pode ser transformado em vantagens pecuniárias extraídas dos agentes que precisam do serviço.

Outro lado da regulamentação é que ela permite a necessidade frequente de contato entre cidadão e o burocrata, ou entre agentes públicos e privados. Para as empresas privadas, o suborno é, muitas vezes, visto como um instrumento para fugir do excesso de burocracia exigido pelo Estado, pois uma enorme quantidade de tempo é desperdiçada no atendimento das burocracias públicas.

A corrupção afeta, também, os gastos públicos. O investimento público em grandes projetos é um tipo de gasto público em que pode ocorrer um alto nível de corrupção. Tais projetos oferecem a oportunidade para que indivíduos ou grupos políticos consigam “comissões” dos executores dos projetos. O setor de compras de bens e serviços é outra área bastante afetada pela corrupção.

Entre as causas indiretas, as principais são:

- **Qualidade da burocracia:** muitos fatores contribuem para a qualidade da burocracia. Fatores como meritocracia, tradição e orgulho em se trabalhar para o setor público explicam, *ceteris paribus*, as diferenças de qualidade e eficiência das burocracias de cada país. A ausência de regras claras para contratação e promoção de servidores públicos contribui para aumentar a burocracia. Tanzi (1998, p. 572)²⁸ lembra que, “em alguns países, a contratação de pessoal no setor público tem sido usado com o objetivo de reduzir o desemprego, ao invés, de melhorar a qualidade da administração pública.”
- **Nível salarial do setor público:** muitos analistas utilizam o nível salarial dos servidores públicos como uma variável explicativa. Tanzi (1998) cita um estudo de Lindbeck que atribui aos salários dos servidores públicos suecos do alto escalão – ganham em média 12 a 15 vezes o salário de um trabalhador médio do setor industrial – uma das causas indiretas de corrupção. Mas uma ponderação pode ser feita, ou seja, a corrupção pode se dar tanto por avidez quanto por necessidade do servidor público. A primeira é mais complicada de ser

²⁸ Tanzi (1998) cita o trabalho empírico de Rauch e Evans (1997) que, numa, pesquisa envolvendo 35 países, concluiu que, quanto menor for o recrutamento ou a promoção baseada no mérito, maior será a extensão da corrupção.

combatida pelo aumento salarial. O Gráfico 1 relaciona nível salarial com o nível de corrupção.

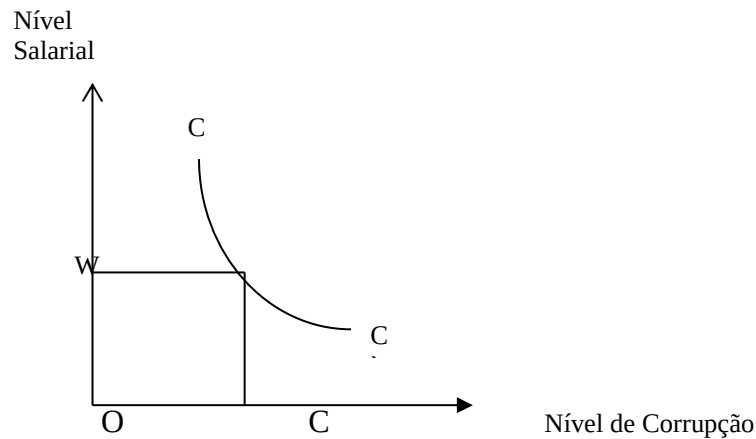


Gráfico 1 – Nível salarial x Nível da corrupção

A curva CC é similar à encontrada nos resultados estatísticos de *cross-section* obtidos no trabalho realizado por Van Rijckeghem e Weder (apud TANZI, 1998) que encontraram uma relação estatisticamente significativa entre nível salarial e corrupção.

O segmento OW representa o nível mínimo de salário necessário para dar uma condição de vida decente para o servidor público; o segmento OC representa o nível de corrupção relacionado com avidez; já o nível corrupção relacionada com a necessidade do servidor seria aquela representada além do segmento OC.

No entanto, Tanzi (1998) ressalta que os agentes são heterogêneos, isto é, respondem de maneiras diferentes, dependendo do nível moral de cada um, a incentivos para a corrupção. Ainda sobre esse aspecto, outro ponto a ser destacado é que, se um aumento salarial implica diminuição da corrupção, por sua vez, uma grande elevação salarial é necessária para atingir níveis muito pequenos de corrupção. Isso implica que o custo de oportunidade de uma política de combate à corrupção, por meio de políticas salariais, pode ser muito alto e não compensar o gasto feito.

Ainda que salários mais altos possam reduzir a o número de atos corruptos, para aqueles que temem perder o emprego, podem também, por outro lado, elevar o suborno em unidades monetárias (propina) por

parte dos agentes que agem por avidez e que continuam a ser corruptos independente do nível salarial. Como resultado possível, pode-se ter uma redução nos atos de corrupção, contudo o valor monetário da corrupção gerada pode não cair. Tanzi (1998) expõe a visão dos defensores do uso de uma política salarial para combater a corrupção como um instrumento eficaz para aquelas situações em que os salários dos servidores são baixos e existe alta oportunidade de corrupção. A manutenção desse tipo de ambiente desestimularia a entrada de pessoas honestas no serviço público.

- **Sistema de penalidades:** esta análise diz respeito à estrutura de penalidades existentes para punir a corrupção. A análise clássica sobre a decisão dos agentes econômicos que cometem crimes foi feita por Gary Becker em 1968. A existência de uma estrutura de penalidade, ou seja, a possibilidade probabilística de o ato criminoso ser punido é um importante fator na determinação da dimensão da corrupção dentro de um país. Nessa visão, Tanzi (1998, p. 573) ressalta que, *ceteris paribus*, “[...] a corrupção poderia ser reduzida elevando as penalidades para aqueles que fossem apanhados/descobertos.”

Contudo, assim como visto na questão do nível salarial, o aumento das penalidades é mais útil para diminuir os números de atos corruptos, mas nada garante que a demanda por corrupção que acabam permanecendo gerem um aumento do nível monetário dos subornos. Tanzi (1998) lembra que, no mundo real, os atos de corrupção não são facilmente punidos. Fatores como procedimentos administrativos são, geralmente, lentos e as penalidades, quando ocorrem, são mais brandas do que as leis. Impedimentos legais, políticos e administrativos impedem a “plena e célere” aplicação das penalidades.

Acusar e denunciar envolve bastante trabalho e esforço. Se a corrupção está disseminada num determinado ambiente, o custo da acusação é maior, o que Tanzi (1998) exemplificou como “perda de capital social”, ou seja, indisposições e perdas de amizades. Além disso, os agentes que impõem as penalidades, os juízes, podem ser

suscetíveis à corrupção ou terem alguma parcialidade motivada por fatores políticos.

Pode-se concluir que o sistema de penalidades isoladamente tem um papel limitado no controle da corrupção, principalmente se ele tiver “legitimidade” política e for usado seletivamente, objetivando atingir apenas opositores políticos. Esse ponto será mais explorado no capítulo 3, quando será abordada a contribuição da economia do crime para análise econômica da corrupção.

- **Controles institucionais:** quanto maior for o controle, maior será a probabilidade de se descobrirem atos de corrupção, influenciando na decisão do indivíduo em escolher se comete ou não o crime. A preocupação com a existência de sistemas de controles da administração pública difere entre países e demonstra o grau de conscientização do corpo político em relação ao bom uso dos recursos públicos.
- **Transparência de regras, leis e processos:** existe consenso de que, quanto mais transparentes, estáveis e claras forem as regras, as leis e os processos, menor será a possibilidade de o Poder Público enfrentar corrupção endêmica. As consequências da tributação, gastos públicos e regulamentações excessivas não são imediatas; surgem ao longo do tempo, pois estabelecem novos incentivos e normas de comportamento.

Devido ao seu caráter complexo, já mencionado, a corrupção não pode ser explicada por uma única ou relevante causa, portanto o seu controle e combate deve ser realizado em várias frentes e não será vencida em meses ou anos, mas é exigido ações permanentes e integradas. Um sério erro em ações anticorrupção é recair em ações pontuais ou que envolvem a solução de um problema isolado, como por exemplo, aumentar o nível salarial dos servidores públicos e as penalidades ou criar agências de combate à corrupção, esperando, com isso, resultados rápidos.

Qualquer estratégia realista de combate à corrupção no setor público deve reconhecer que sempre existirão, de um lado, indivíduos ou grupos que demandam ações de corrupção dentro do setor público e, do outro, aqueles que ofertam, por um

certo preço, para desempenhar essa função. Portanto, existe um mercado de corrupção que será tanto mais líquido quanto mais inoperante for o Estado ou, ainda, que este ignore as causas que permitem a existência de um grande número de demandantes e ofertantes de corrupção.

Sobre esse aspecto vale uma análise. Vários incentivos determinam a elasticidade dessas funções de oferta e demanda de corrupção. O agente corrupto (burocrata ou político) forma o lado da oferta e o corruptor o lado da demanda. O último está disposto a pagar um preço x , chamado propina/suborno, e o primeiro quer vender algo (poder) e ser recompensado pelo esforço e risco envolvidos.

Ao lado desse mercado, está o Estado ou a administração pública com o seu conjunto de órgãos e centros de poder, que formulam e executam políticas que criam incentivos e um ambiente propício ou não a práticas de corrupção. Por sua vez, dentro desse Estado existem órgãos destinados a orientar e controlar os administradores públicos na aplicação dos recursos públicos e a punir aqueles que tentam burlar as leis e as regulamentações.²⁹

A corrupção é um fenômeno permanente, estrutural e autônomo, um “câncer” institucional que pode sobreviver mesmo em governos honestos. Portanto, seu eficaz combate exige uma clara compreensão das causas envolvidas e o estabelecimento de ações permanentes de curto, médio e longo prazo. A corrupção pode ser vista como um problema do sistema econômico e institucional. O ambiente institucional e econômico define sua abrangência e os incentivos de engajamento em ações ilícitas. Klitgaard (1994) identificou quatro características básicas em sistemas econômicos e institucionais nos quais a corrupção permite ter benefícios líquidos positivos: burocratas, que possuem substancial poder de monopólio de suas atividades; alto grau de discricionariedade; baixa *accountability*; e transparência das decisões. Essas características podem ser estilizadas numa simples equação:

$\text{Corrupção} = \text{Poder de Monopólio} + \text{Discricionariedade} - \text{Accountability} - \text{Transparência}$

A corrupção nunca poderá ser eliminada. Como vimos anteriormente, seu combate implica custos que podem ser demasiadamente altos para reduzi-la a zero.

²⁹ No Brasil, esses órgãos são: órgãos de controle interno do Poder Executivo, Controladoria Geral da União, CPI do Poder Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público, Tribunais de Justiça, STJ e STF.

A corrupção pode ser diminuída e controlada por meio da redução dos seus benefícios e aumento nos custos de engajamento em atividades corruptas.

Também pode ser controlada limitando os poderes de monopólio e de discricionariedade dos burocratas e políticos e incentivando o maior envolvimento da sociedade civil na fiscalização do exercício desses poderes. Para isso o governo deve estar comprometido em facilitar o acesso à informações e à serviços técnicos de modo a permitir que a opinião pública, por meio da mídia, os indivíduos e as organizações privadas e sociais sejam fiscais da governança pública.

3.2.2 Corrupção: Análise Econômica das Consequências

Atualmente, existe um razoável consenso entre os cientistas sociais de que a corrupção é um fenômeno social ruim e perverso para a sociedade. Mas nem sempre foi assim. A economia, como uma ciência que mede custos e benefícios a todo o momento, permitiu que, no passado, alguns economistas enxergassem efeitos benéficos gerados pela corrupção.

Países do Sudeste Asiático, como Indonésia e Tailândia,³⁰ apesar de exibirem uma alta percepção da corrupção, eram usados por esses economistas para a “defesa” da corrupção como uma espécie de óleo que azeitava uma máquina excessivamente burocrática. Esses países, antes da crise asiática de 1997, exibiam taxas robustas de crescimento econômico, a despeito dos níveis altos de corrupção.

Será que os países vitimados pela corrupção, mas com altos índices de crescimento econômico, deveriam ser mais tolerantes com esse fenômeno? O argumento central é que o suborno pode ser um eficiente instrumento de superação na presença de desnecessários entraves burocráticos, de regulamentação excessiva e de um ineficiente sistema legal. Klitgaard (1994) lembra que muitos acadêmicos realçam a utilidade da corrupção ou o seu benefício social. Para ele, tal visão

³⁰ No Índice de Percepção da Corrupção de 2003, Indonésia com nota 1,9 e Tailândia com nota 3,3, ficaram, respectivamente, na 122ª e 70ª posição do ranking num total de 133 países classificados. O Brasil, com nota, 3,9, ficou na 54ª posição. Fonte: Transparência Internacional (www.transparency.org).

poderia ser classificada em três lembretes: do economista, do cientista político e do gerente.

O primeiro defende que a corrupção introduz um tipo de mecanismo de mercado, alocando os bens de acordo com a capacidade de pagar do agente dessa forma, os bens e serviço irão para aqueles que melhor os valorizam e que serão usados com maior eficiência; o segundo defende a corrupção como um mecanismo de “participação política” e influência, ou seja, em alguns países, o suborno pode ser o único meio que permite que outros interesses tenham representação política; e, finalmente, o terceiro diz respeito às regras burocráticas excessivas que, se presentes numa organização, podem tornar a corrupção um mecanismo admitido pela alta administração como forma alternativa para “[...] favorecer os objetivos da própria organização.”

Klitgaard (1994, p. 50) ressalta que esses lembretes não devem ser considerados num ambiente de corrupção endêmica, e sim em contextos em que a ocorrência da corrupção é pontual, quando ela serve para transgredir uma orientação ou norma econômica equivocada ou ainda para “[...] superar as limitações de um sistema político imperfeito ou contornar as deficiências de regras organizacionais.”

Em suma, se o sistema vigente é ruim, então a corrupção é benéfica. Tal argumentação sobre a “eficiência” da corrupção legitimou, ao longo do tempo, o comportamento corrupto de indivíduos e organizações que pagavam propinas para a realização dos seus negócios e interesses. No entanto, os argumentos, quanto aos efeitos econômicos da corrupção, não são sólidos. Os supostos efeitos positivos podem não aparecer.

Se um burocrata exige uma “gorjeta” para realizar um serviço público mais rápido e eficiente e cuja demanda é maior do que a capacidade de execução da burocracia, o efeito positivo só prevalecerá se o burocrata não criar obstáculos, regulamentações e demoras adicionais de modo a aumentar o faturamento de subornos.

Se a corrupção oferece uma momentânea sensação de eficiência, num sistema superburocratizado e sobre-regulado, evidências empíricas sugerem que os efeitos finais para a economia são quase sempre negativos. Elliot (2002, p. 271)

descreve alguma dessas evidências citando trabalhos empíricos de outros economistas:

Em investigações acerca da corrupção na Índia, [...], o Comitê Santhanam constatou que o hábito da comissão por fora se tornou uma das causas mais graves de morosidade e ineficiência, visto que os burocratas não fazem até que recebam algo (sic). No Equador, quando da presidência de Abdala Bucaram, acusado de corrupção, dizia-se que o tempo de processamento para remessas de produtos importados [...] havia aumentado de dois dias para um mês [...] Mauro (1995:695) concluiu, por uma análise estatística de mais de sessenta países, que a corrupção apresenta correlação negativa com os investimentos mesmo no caso de grandes quantidades de 'burocracia desnecessária.

A corrupção sistêmica pode perpetuar relações injustas entre o setor privado e público e no limite pode levar à falência das instituições e ao enfraquecimento da estabilidade política. Portanto, o argumento favorável à corrupção não procede. Como afirma Rose-Ackerman (2002, p. 77)

A corrupção pode produzir ineficiência e injustiça. Esse mal tem o poder de minar a legitimidade política do Estado. A corrupção evidencia também a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Os custos mais graves não são os subornos em si, e sim as distorções inerentes que revelam; distorções que podem ter sido criadas pelas autoridades a fim de gerar propinas.

Então, vale a pena combater a corrupção? Uma das afirmações teóricas mais polêmicas é aquela que diz respeito ao grau ótimo de corrupção. Klitgaard (1994, p. 41) afirma: “[...] o nível ótimo de corrupção não é zero.” Tal afirmação poderia induzir à conclusão de que se deve ter tolerância com a corrupção? A resposta é não. O que ele quis dizer é razoavelmente simples. Para ele, o custo social,³¹ que é certamente causado pela corrupção, deve ser comparado com o custo do seu combate. Ou seja, o custo do seu combate não deve ser maior que o custo social gerado.

Além de levar em consideração a medição dos custos sociais na redução marginal obtida ao diminuir os atos de corrupção, é necessário levar em conta o acréscimo do custo social ocorrido pela concentração de recursos destinados a combatê-la. Em resumo, é preciso medir o custo de oportunidade das ações de

³¹ O custo social é o custo total para a sociedade de qualquer forma de atividade econômica, envolvendo custos internos e externos (externalidades). Exemplo: a produção de automóveis tem um custo interno (custo de produção dos automóveis) e o custo externo na forma de congestionamentos.

combate à corrupção. Klitgaard (1994, p. 42) cita trabalho de Herman Leonard que foi elaborado para examinar a adequação da contabilidade pública dos Estados Unidos. Ele afirma que “[...] a preocupação com a corrupção pode ser cara – não apenas em termos dos gastos para combatê-la, mas por desviar a atenção e a competência da organização de outros assuntos importantes.”

Ainda em Klitgaard (1994, p. 43):

Reduzir a corrupção é somente um dos muitos objetivos que deve ter uma autoridade pública, um político ou um legislador [...] A energia e os recursos dedicados a reduzir a corrupção dentro de um órgão coletor de impostos pode levar a uma organização de recolhimento mais eficiente. Mas os esforços anticorrupção podem também ser levados longe demais, gerando gastos e um aumento da burocracia, bem como rebaixando o moral.

A consciência de que o combate à corrupção tem um custo é importante no estabelecimento das diretrizes de qualquer ação anticorrupção. Nesse sentido, é fundamental que de um plano de combate à corrupção seja bastante claro sobre como e quanto os diversos tipos de corrupção prejudicam a sociedade.

Klitgaard faz alguns questionamentos: vale a pena combater a corrupção? A corrupção é realmente ruim para a sociedade? Pode a corrupção, em alguns casos, ser benéfica ao invés de maléfica? Segundo ele, tais indagações podem ser bastante supérfluas em sociedades onde a corrupção é epidêmica além de provocar irritação nos burocratas responsáveis pelo controle de recursos públicos.

Durante muito tempo, o debate sobre os malefícios da corrupção ficou restrito à análise dos seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico e foi deixada de lado a questão de como combatê-la. Em Klitgaard, é mostrada uma descrição esquemática da “dose” ótima de corrupção.

No Gráfico 2 percebe-se que a obtenção de quantidades menores de corrupção implica maior custo marginal de combate e um alto custo social marginal, ao contrário, quanto maior a quantidade de corrupção, menor o custo marginal do seu combate. A curva de custo da corrupção é crescente, ou seja, o custo da corrupção aumenta na medida em que ela se alastra na sociedade.

A curva de custo de combater a corrupção é negativamente inclinada, ou seja, quanto maior a quantidade de corrupção, tornando mais fácil a sua identificação, menor é o custo de cada unidade adicional de corrupção diminuída.

A interseção das duas curvas produzirá um ponto de corrupção de equilíbrio (Q^*) que indica a combinação ótima entre os custos das atividades corruptas e os custos envolvidos para combatê-la e, com efeito, afirmando que a dose ótima de corrupção é diferente de zero.

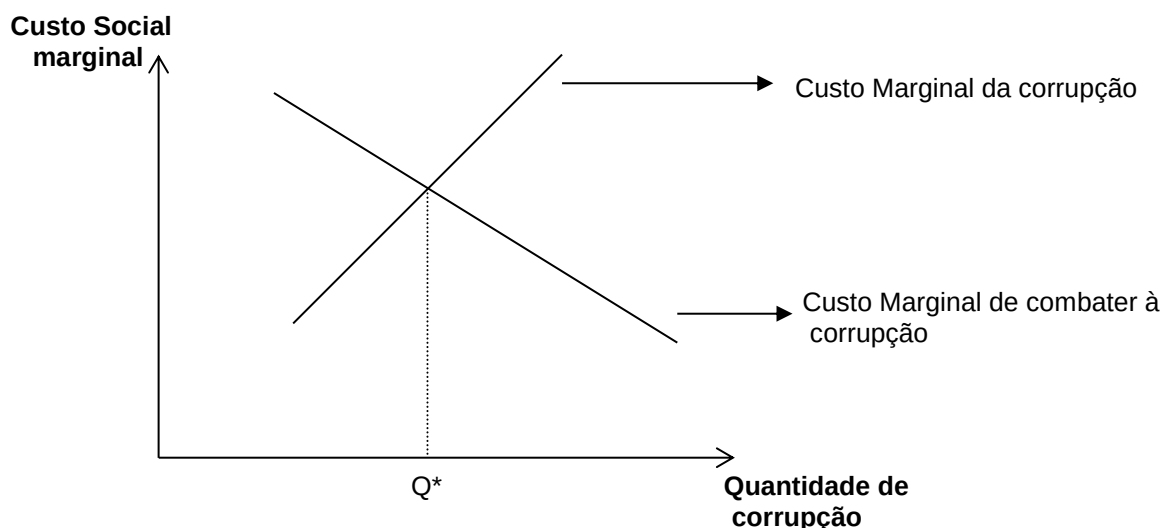


Gráfico 2 – Custo da corrupção

Portanto, a corrupção nunca poderá ser eliminada completamente. Em muitos casos, sua eliminação por completo terá um custo excessivamente alto. Como nos ensina Rose-Ackerman, citado por Elliot (2002, p. 96) “[...] o objetivo é não alcançar a retidão total, e sim um aumento fundamental da honestidade (e da eficiência, da justiça e da legitimidade política) do governo.”

As consequências da corrupção sobre a eficiência alocativa do sistema econômico e, por conseguinte, sobre o crescimento econômico, é outro tema de grande interesse dos cientistas. No entanto, trabalhos empíricos ainda são escassos devido à dificuldade de medir os seus efeitos nas relações econômicas.

No entanto, tentativas de mensurar os efeitos econômicos da corrupção pelo uso de métodos econométricos vêm demonstrando as consequências sobre o desempenho econômico. Ainda dentro da abordagem neoclássica, com a utilização de instrumental matemático, há um trabalho importante e conhecido na literatura de Shleifer e Vishny (1993). Esse artigo relaciona a corrupção com as instituições e seu efeito sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico.

A argumentação dos autores é que a corrupção tenderá a ser mais presente em sociedades onde: **a)** as instituições geram excessivas regulamentações e centralização estatal; **b)** há baixa representatividade da sociedade nas instituições políticas, isto é, essas não apresentam mecanismos de transparência e de prestações de contas das decisões políticas.

Silva (2001, p. 67) esclarece que

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

Outra influência negativa da corrupção pode recair sobre o fluxo de investimentos externos. Caso órgãos públicos ou agências estatais tenham políticos e burocratas exigindo propinas dos agentes privados na implementação de projetos, tal fato se caracteriza como um custo "extra" ou "informal" que entrará como fator de desconto na conta de viabilidade econômico-financeira do projeto. Quanto maior for esse custo informal, maior será a taxa interna de retorno necessária para garantir a rentabilidade ao investidor. As empresas ou investidores externos podem preferir alocar seus recursos em outras regiões ou países, onde o nível de corrupção é menor.

Mauro (2002, p. 140), outro acadêmico estudioso das causas e consequências da corrupção, ressalta:

Onde há corrupção os empreendedores estão cientes de que parte dos lucros de seus investimentos futuros pode ser reivindicada por funcionários públicos corruptos [...] decorre daí que os investidores podem encarar a corrupção como um imposto de natureza extremamente pernicioso, dada a necessidade de sigilo e incerteza a ele associada; um imposto que reduz os incentivos ao investimento.

Os efeitos da corrupção identificados pelas diversas pesquisas já realizadas são muitos. Mas, para que o combate a esse fenômeno seja eficiente e efetivo, é muito importante o maior discernimento possível sobre as consequências geradas

pela corrupção. Klitgaard (1994) faz uma interessante distribuição dos efeitos da corrupção em quatro categorias: eficiência, distribuição equitativa, incentivos e políticas.

A categoria eficiência analisa a corrupção sob o aspecto de alocação de recursos. Ou seja, se a prática da corrupção conduz a uma alocação eficiente dos recursos, seria justificada a sua ocorrência. Como foi o caso mencionado anteriormente de situações em que a estrutura burocrática é um emaranhado de regras e controles que dificultam as transações econômicas. No entanto, tal visão de eficiência da corrupção é limitada e excessivamente simplificada sobre a natureza do mercado da corrupção.

Klitgaard (1994, p. 56) argumenta que “[...] a corrupção tem custos de eficiência em função do desperdício e da má distribuição que em geral a acompanham.” Por sua vez, a categoria distribuição equitativa procura identificar que a corrupção gera e alimenta a desigualdade de renda, pois a maior parte dos estudos revela que os mais ricos na pirâmide social se beneficiam de esquemas corruptos à custa dos mais pobres e desfavorecidos.

A corrupção também produz incentivos. Nessa categoria de análise, os cidadãos e autoridades se esforçam por conseguir rendas monopolistas por meio de pagamento de subornos. Mesmo que a corrupção, ocasionalmente, possa ser eficiente, é pouco provável que se mantenha controlada. A tendência é que o preço da propina aumente e outras formas de corrupção sejam geradas.

Outro modo de a corrupção afetar os incentivos está no fato de que ela tende a agravar a incerteza no ambiente econômico e, por sua vez, a expectativa dos benefícios gerados pelas atividades produtivas, o que alimenta negativamente a análise de risco dessas atividades.

Como ensina Klitgaard (1994, p. 60),

[...] quando a corrupção se torna uma possibilidade certa, os incentivos, tanto de funcionários como de cidadãos, são desviados para atividades socialmente improdutivas, conquanto pessoalmente lucrativas. Funcionários passam cada vez mais tempo buscando meios de conseguir propinas e extorquir dinheiro, em vez de se esforçarem para cumprir seus deveres públicos.

Por fim, a categoria política enxerga a corrupção como fonte de alienação e instabilidade política. É intuitivo afirmar que a corrupção disseminada contribui para a desilusão com o governo e com sua legitimidade.

A seguir estão os principais efeitos da corrupção delineados por Klitgaard (1994, p. 62):

1. É prejudicial ao desenvolvimento econômico, sendo que algumas são mais danosas do que outras.
2. Quando implica na realocação de bens rigorosamente privados causa pouco dano à eficiência econômica.³²
3. Ao contornar uma política pública injusta e equivocada pode conduzir a benefícios sociais.
4. Gera externalidades negativas, ao criar desconfiança e incerteza devido ao não cumprimento das leis e normas. “[...] Os custos sociais de determinados atos de corrupção podem ser especialmente elevados por criarem riscos à segurança e ao meio ambiente, solaparem os sistemas de mérito ou colocarem em risco, de outras maneiras, um interesse público abrangente” (KLITGAARD, 1994, p. 56).
5. É nociva, pois distorce incentivos. Poder e discricionariedade monopolista estimulam a busca por atividades improdutivas que gerem lucro ou aumento de renda. A disseminação da corrupção conduz cidadãos, burocratas e autoridades políticas a “[...] desperdiçarem suas energias potencialmente produtivas na busca de rendimentos corruptos” (KLITGAARD, 1994, p. 63).
6. Pode gerar custos políticos elevados. A corrupção pode servir de instrumento para alcançar objetivos políticos por meio da compra de lealdade e votos. Tal situação, caso se alastre no ambiente político, conduz “[...] a alienação do povo e à instabilidade política” (KLITGAARD, 1994, p. 63). A corrupção sistêmica compromete a credibilidade e a legitimidade dos governos em regimes democráticos,

³² Exemplo para isso seria a especulação com entradas de um show de rock há muito aguardado e no qual a demanda pelos ingressos é bem superior à oferta, existindo uma disposição da demanda em pagar um preço acima do oficial. Especulação essa desempenhada pelos cambistas.

podendo gerar uma falsa correlação positiva entre democracia e corrupção, o que pode levar a golpes de líderes antidemocráticos.

7. A extorsão é debilitadora da confiança do cidadão e ultrajante, estimulando a indiferença do cidadão com relação às instituições.

A seguir será visto como os campos de pesquisa da escola neoclássica podem auxiliar no estudo da corrupção.

3.3 A ANÁLISE ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO NUMA PERSPECTIVA NEOCLÁSSICA

Nesse item serão vistas as abordagens neoclássicas que podem ser usadas na análise da corrupção. A primeira linha de pesquisa que será apresentada é a nova economia institucionalista, de North, Coase e Williamson; seguindo com a teoria da escolha pública de Buchanan e Tullock; a economia do crime, de Becker e; por fim, a teoria da ineficiência X, de Liebenstein.

3.3.1 A Nova Economia Institucional: a interpretação neoclássica

A introdução da abordagem institucionalista na análise econômica não é recente. A importância dada ao estudo das instituições tem origem nos Estados Unidos, nos anos 20, a partir dos trabalhos de Veblen e Commons, pais do que veio a ser denominado de velho ou antigo institucionalismo.

Esse campo de pesquisa, qual seja, o institucionalismo foi, ao longo do tempo, ganhando amplitude e novas abordagens foram surgindo, como por exemplo: a nova economia institucional (NEI), o neoinstitucionalismo, a escola francesa da regulação, a economia das convenções, os evolucionários ou neoshumpeterianos.

Das abordagens citadas acima, a NEI pode ser considerada como aquela mais próxima da escola neoclássica. As restantes estão fortemente vinculadas à velha tradição institucionalista de Veblen e, portanto, próximas da corrente heterodoxa e serão, com exceção da última, abordadas no capítulo quatro.

Uma diferença metodológica crucial entre a NEI e os velhos institucionalistas e seus seguidores, mencionada por Hodgson (1998) é que a primeira mantém o marco analítico neoclássico denominado de individualismo metodológico, ou seja, os fenômenos sociais são estudados considerando a interação das ações individuais nas quais suas funções de preferências são tomadas como dadas nos modelos. Tal característica pode ser apontada como justificativa para a proximidade dessa linha de pesquisa com a escola neoclássica. Sobre esse campo de pesquisa, Conceição (2002a, p. 110) esclarece:

A NEI preocupa-se, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial [...] esses estudos pretendem superar a microteoria convencional, centrando suas análises nas ‘ transações.

Os principais autores são Ronald Coase,³³ Douglas North e Oliver Williamson. North (1992, p. 1), assim define, resumidamente, o escopo do pensamento da NEI:

O que é mantido e adicionado é o pressuposto fundamental da escassez e, portanto, da competição – a base da abordagem teórica que está por trás da microeconomia. O que é abandonado é a hipótese de racionalidade – hipótese neoclássica que permitiu a existência de uma livre teoria institucionalista (tradução nossa).

Segundo North, a NEI se aproxima da teoria neoclássica, pois mantém o pressuposto fundamental da escassez e continua enxergando a economia como uma teoria de escolhas sujeita a restrições. Além disso, mantém a teoria de preços como uma parte fundamental nas análises das instituições, em que mudanças nos preços relativos podem induzir a mudanças institucionais.

Contudo, a NEI se diferencia da teoria neoclássica, ao modificar o postulado da racionalidade, ao considerar as instituições como uma restrição crítica e, também,

³³ É considerado o pai dessa escola, num trabalho seminal clássico chamado: *The nature of the firm*, de 1937.

“[...] ao analisar o papel dos custos de transação como uma conexão entre instituições e custos de produção” (NORTH, 1992, p. 2).

Mas, afinal, o que se entende por instituição? Existem diversas definições que podem variar de acordo com o viés teórico de cada corrente institucionalista. De regras criadas pelo ser humano para estruturar suas interações sociais, econômicas e políticas com os outros. North (1991, p. 97) define instituições como “[...] restrições inventadas pelo homem para estruturar suas interações sociais, políticas e econômicas.” As instituições ainda podem ser classificadas em dois grupos distintos: instituições formais e informais. Como exemplo do primeiro, temos, a Constituição Federal, as Constituições Estaduais, as normas legais e infralegais. Em relação ao segundo grupo, podem ser mencionados os costumes, tradições e tabus estruturados em normas de comportamento (códigos de conduta) ou convenções.

Strachman (2002, p. 120), seguindo Dosi, mostra ser possível desagregar conceitualmente as instituições econômicas das demais existentes, podendo ser subdivididas em microinstituições e macroinstituições. A primeira se refere às instituições existentes no interior das empresas e dos mercados, isto é, as estruturas empresariais e de corporações, as capacidades específicas e regras de comportamento, as relações de confiança e pessoal, os padrões de concorrência, etc. A segunda diz respeito “[...] ao ambiente institucional de um país ou região como um todo, afetando também as firmas e mercados, ainda que não uniformemente.” Como exemplos, podemos citar: os organismos públicos (agências, ministérios, institutos de pesquisa, etc.), o arcabouço de regulação econômica e fomento (regras para concessão de crédito, normas gerais, cobrança de tributos, etc.).

Ainda segundo North (1992), “[...] as instituições geram a estrutura de incentivos de uma economia [...], direcionando as mudanças econômicas em direção ao crescimento, estagnação, ou declínio.” As instituições moldam uma determinada estrutura de incentivos e esses, por sua vez, moldam a forma pela qual as economias evoluirão ao longo do tempo.

Para North (1991), as instituições têm a função de diminuir as incertezas inerentes no dia-a-dia dos agentes econômicos ao se transformarem num parâmetro de conduta para todos eles.

A NEI enxerga as instituições como “regras do jogo” que definem como o jogo deve ser jogado, dadas as restrições, como motivação dos indivíduos, organizações, tecnologia, entre outras. O comportamento dos agentes econômicos está condicionado e sofre influências das regras, valores e normas que, por sua vez, determinam e afetam a alocação de recursos econômicos.

É comum na literatura se usar a imagem de uma partida de futebol para exemplificar a importância das instituições e a interação dos diversos atores sociais dentro do sistema econômico. Nesse caso, os jogadores, o estádio, a bola e o juiz formam os fatores de produção e as regras do jogo estabelecidas se identificam com as leis e normas.

Essas últimas definem os critérios para a vitória, além de determinar o comportamento e as motivações dos participantes. Se as regras e os jogadores forem de boa qualidade, será possível esperar que ocorra uma boa partida de futebol, influenciando no bem-estar dos espectadores.

Assim como num jogo de futebol, o desempenho da economia dependerá, em grande parte, da qualidade das regras do jogo, isto é, das instituições. Pode-se ter uma péssima partida de futebol, mesmo com excelentes jogadores em campo, se as regras não forem claras ou não forem bem elaboradas, ou seja, são as regras do jogo que determinam as motivações e comportamentos dos jogadores.

Portanto, as instituições afloram naturalmente da sociedade para minimizar as incertezas e definir um padrão de comportamento socialmente aceito e desejável, em que o Estado Constitucional teria a tarefa de fiscalizar as ações dos agentes e zelar pelo cumprimento das regras do jogo. Voltando para a analogia do jogo de futebol, o Estado equivaleria ao papel do árbitro dessa partida.

As instituições devem ser vistas como mais um fator de produção. Silva (1996, p. 7) cita trabalhos de North e sustenta que:

[...] a vida econômica é o resultado do comportamento dos agentes, comportamento este associado a um conjunto de motivações estabelecido dentro de um determinado arranjo institucional. As instituições são as regras do jogo e os agentes econômicos e as empresas, os jogadores.

Por certo, as instituições se constituem num importante elemento de influência sobre os custos de transação, mas outros podem ser explicitados, tais como, a ética e os valores morais. Silva (1996, p. 9) assim explica:

A ética, os valores morais e a confiança entre os agentes representam um capital repleto de externalidades positivas. Quando eu estabeleço um contrato de sociedade com alguém que considero confiável, que respeita as regras do jogo, minha incerteza com relação ao futuro diminui e não preciso me preocupar, por exemplo, em investigar a vida passada de meu futuro sócio, o que aumentaria o custo implícito no estabelecimento do contrato entre nós.

No entanto, esse tipo de relação é mais visível em comunidades pequenas ou ambientes muito restritos onde as relações pessoais e de confiança ocorrem com maior facilidade. Assim, Silva (1996, p. 9) complementa que

[...] as relações de confiança geralmente aparecem em comunidades pequenas e envolvem relacionamentos pessoais. Numa sociedade complexa, a ética e a confiança podem ser um capital da maior importância, porém faz-se mister a ação do Estado, no caso da justiça, para que se garanta o cumprimento de contratos e o respeito às regras do jogo.

Na mesma linha, Passanezi (2002, p. 27) acrescenta que

Somente em sociedades primitivas onde os indivíduos conhecem as reações de cada indivíduo, os custos de transação são negligenciáveis. Em sociedades mais complexas, onde a teia de transações é mais extensa, estes custos não podem ser ignorados.

Vale ressaltar que a intervenção do Estado, para os Novos Institucionalistas, deve ocorrer quando for para minimizar os custos de transação, para garantir o cumprimento dos contratos e das leis e para incentivar a competição dentro das regras do jogo. Ou seja, garantir que as decisões e transações econômicas sejam tomadas e efetivadas com um mínimo de incerteza.

A tarefa do Estado seria buscar assegurar que as regras do jogo serão cumpridas. O elemento de incerteza presente nas relações de troca será tanto maior quanto menor for a efetividade das instituições. Essas servem para minimizar a incerteza e garantir direitos de propriedade.

Portanto, na visão da NEI, um arcabouço institucional ineficiente e inoperante põe em risco direitos de propriedade elevando, assim, os custos de transação. Roubar ou enganar, em qualquer sociedade, não são ações incomuns nas relações sociais, particularmente naquelas onde as instituições são fracas ou pouco desenvolvidas. North argumenta que as leis, normas e regulamentos devem ser elaborados com o objetivo de diminuir os custos de transação.

Para essa corrente, as instituições nascem a partir de falhas de mercado, consequentemente, implicando aparecimento de custos de transação. A diminuição desses custos ocorrerá com a evolução e a estruturação de instituições que servirão para satisfazer os indivíduos e suas interações econômicas, ao reduzir a incerteza e o custo de transação.

A corrupção é um fenômeno antigo, presente em maior ou menor escala na história das civilizações em diversas épocas e em diferentes sociedades. Foi visto anteriormente que as relações patrimonialistas e clientelistas dos agentes públicos tornaram-se, ao longo do tempo, circunscrita à esfera da ilegalidade e do crime.

A partir da formação do Estado Moderno, observou-se uma idealização e elaboração consistente de um conjunto de regras, normas e leis que objetivavam definir os espaços públicos e privados, regulamentar a ação dos agentes públicos e, assim, controlar a corrupção. Isso mostra que houve uma nítida evolução da percepção e do juízo de valor da sociedade em relação a esse fenômeno social.

Na economia, na ciência política ou na sociologia, existe um razoável grau de consenso de que “*as instituições importam*”. Segundo Silva (2001, p. 45-49), “[...] o processo de minimização das relações patrimonialistas e clientelistas em sociedades como a dos Estados Unidos e a do Reino Unido, está ligado, em grande parte, à evolução institucional.”

Sobre o grau de evolução institucional apresentado por diferentes países, Silva (2001, p. 44) estabelece uma interessante conceituação:

Uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os Poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes públicos, e que coíbam as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal.

Por sua vez, o subdesenvolvimento institucional é definido ainda pelo já citado autor, da seguinte forma:

O subdesenvolvimento institucional pode ser encarado como uma situação na qual, numa sociedade, prevalecem as relações tradicionais de dominação, como patrimonialismo e clientelismo, em sua forma pré-moderna. Essas duas são as formas hegemônicas de relação dentro das esferas pública e privada (SILVA, 2001, p. 50).

A formalização por meio de instituições sociais do que é público e do que é privado e a estruturação de mecanismos de fiscalização e punição são “[...] condições básicas para delimitação entre o que é corrupção e o que não é” (SILVA, 2001, p. 56).

A corrupção analisada sob a ótica da evolução institucional oferece algumas conclusões. A sociedade que se preocupa com sua evolução institucional permite a geração de um conjunto de valores e regras que, por sua vez, tendem a limitar a ação e o comportamento econômico de políticos e burocratas.

Dentre os principais temas de estudo da NEI, um se destaca para a análise econômica da corrupção: os custos de transação. Esses são produto da própria evolução da relação de trocas entre os indivíduos. Isto é, à medida que a divisão social do trabalho foi se ampliando a sociedade e as trocas foram se tornando cada vez mais complexas. Ter acesso ao mercado implicava em custo não negligenciáveis para as organizações.

Na teoria microeconômica tradicional, esses custos eram desconsiderados e as empresas eram vistas apenas como um local onde fatores de produção se transformam em bens e serviços que serão ofertados e equilibrados com a demanda. O sistema de preços era suficiente para garantir o equilíbrio e os únicos custos analisados eram aqueles vinculados diretamente à produção. Mas Coase,³⁴ em seu trabalho clássico, publicado em 1937, mostrou que a dinâmica de ajustamento não era tão simples assim. Para ele, o mecanismo de preços não se constitui como o único coordenador da produção. Todos nós arcamos com custos ao usar os mercados.

O referido autor buscou em seu trabalho uma definição mais realística para empresa. Para isso fez algumas indagações básicas: por que existem empresas?

³⁴ The Nature of the Firm.

Por que existem estruturas hierárquicas, nas quais empregados subordinam-se à alta direção e estas determinam o quê, quanto e como produzir?

A resposta é dada por meio do conceito de custos de transação. As empresas existem porque os custos de transação não são negligenciáveis. A alocação de fatores de produção é decidida no interior das empresas e não fora delas, substituindo os mecanismos de mercado e com isso incorrendo em custos de transação significativos para o acesso ao mesmo.

Esses custos influenciam decisões sobre como organizar as diversas etapas da produção de bens e serviços, se dentro de uma firma ou através da troca entre produtores no mercado. Portanto, os custos de transação são todos aqueles a que o indivíduo necessita recorrer para estabelecer um contrato, isto é, “[...] são os custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato” (FIANI apud HASENCLEVER; KUPFER, 2002, p. 269). Surgem naturalmente no próprio processo de trocas e sua dimensão afetará a organização da atividade econômica.

Foi no início da década de 70, que o economista Oliver Williamson retomou o trabalho incipiente de Coase e se aprofundou mais sobre a natureza daqueles custos de se conduzir as diferentes etapas de produção dos bens e serviços. Agregou conhecimentos de outras áreas além da economia, como Direito (conflitos e contratos), Organizações (comportamento humano e a dinâmica das empresas).

Com essa visão multidisciplinar Williamson estruturou seu próprio conceito de custos de transação e de como eles afetam as decisões sobre como organizar a produção entre firmas, mercados e outros arranjos institucionais (contratos de longo prazo elaborando uma Teoria da Economia dos Custos de Transação

Em resumo são os seguintes os fatores que podem originar custos de transação: a racionalidade limitada, o comportamento oportunista e a especificidade dos ativos. Vejamos cada um desses:

A racionalidade limitada significa que os agentes agem racionalmente, mas se defrontam com limitações na hora de acessar ou processar as informações. Sua capacidade de processar as informações é limitada na acepção de Simon - *bounded rationality*.³⁵

³⁵Simon se deu conta que muitas vezes os gestores tomam decisões que não são necessariamente as mais lógicas e/ou racionais, até porque as informações de que dispomos para decidir corretamente são poucas, bem como nossa capacidade de

Se vivêssemos em um mundo onde a racionalidade humana fosse ilimitada, os contratos seriam completos e perfeitos, isto é, seriam capazes de antecipar qualquer circunstância futura. Esse conceito, de limitação da racionalidade do agente, só tem relevância em um ambiente de complexidade e incerteza. Ambientes econômicos simples, não oferecem dificuldades, pois as restrições da racionalidade dos agentes não são atingidas.

Como ensina Fiani (apud HASENCLEVER; KUPFER, 2002, p. 270), “em ambientes complexos a descrição da árvore de decisões pode se tornar extremamente custosa impedindo o agente de especificar antecipadamente o que deveria ser feito a cada circunstância.”

O elemento incerteza, mesmo na acepção de risco, juntamente com a racionalidade limitada, dificulta definir e distinguir todos os estados da natureza que podem envolver uma transação. Herscovici (2003b, p. 11) afirma que

[...] o conceito de incerteza está diretamente ligado ao de custo de transação, o qual ressalta a irreversibilidade (não ergodicidade) das decisões dos agentes: esses custos incluem, entre outros, os custos de informação e de comunicação e os custos de desequilíbrio.

A racionalidade limitada dos indivíduos, a incerteza e a complexidade do ambiente “[...] criam as condições adequadas para os agentes adotarem iniciativas oportunistas” (HERSCOVICI, 2003b, p. 11). Essas últimas envolvem a transmissão de informação seletiva, distorcida e promessas “autodesacreditadas”, isto é, o agente firma compromissos que ele mesmo sabe antecipadamente que não conseguirá ou não irá cumprir.

Um ambiente de incerteza, complexidade e racionalidade limitada aumenta a necessidade de relações contratualizadas, e conseqüentemente, eleva os custos de transação. O comportamento oportunista supõe que os agentes econômicos agem motivados pelo auto-interesse e oportunismo, isto é, as partes podem agir aeticamente, descumprindo contratos.

Portanto, podemos definir o comportamento oportunista sob a Teoria dos Custos de Transação como aquele associado essencialmente à manipulação de [assimetrias de informação](#), visando apropriação de vantagens pessoais, por

processá-las e de inferir seus resultados, de sorte que, no final das contas, a tão propalada “racionalidade” do homem econômico era, em verdade, bastante limitada.

exemplo, fluxos de lucros extraordinários em um determinado projeto de infraestrutura envolvendo setor público e privado.

Para prevenir perdas devido ao oportunismo, os agentes econômicos procuram estabelecer relações contratuais: quanto maior a necessidade de relações contratuais maior o custo de transação associado.

O comportamento oportunista existe e sobrevive porque há assimetrias de informação, e a literatura econômica reconhece duas formas dele: oportunismo *ex-ante* e oportunismo *ex-post*. O primeiro é mais conhecido como seleção adversa e o segundo tipo por risco moral (*moral hazard*).

O problema de seleção adversa e o **risco moral** serão incluídos no capítulo quatro onde será tratada a contribuição da economia da informação de Arkelof (1970) e Stiglitz (1989) para a análise da corrupção.

E, por fim, o outro fator que pode desencadear custos de transação é questão da especificidade dos ativos. São ativos que não são reempregáveis sem que tal implique em alguma perda de valor. A condição de especificidade do ativo ocorre na situação em que é reduzido o número de produtores capazes de ofertar e de demandantes interessados em adquirir o ativo em questão. Quanto maior o grau de especificidade do ativo, maiores serão os riscos e problemas de adaptação, logo, mais elevados serão os custos de transação. Para finalizar valemos da seguinte análise de Herscovici (2012, p. 681):

Na ótica de Williamson, o volume dos custos de transação e a natureza dos contratos dependem diretamente das especificidades dos ativos considerados. Por outro lado, as diferentes análises de Williamson associam as especificidades dos ativos à “incompletude” dos contratos, à interdependência dos agentes envolvidos na transação (bilateral dependency, 2002, p. 175), à frequência das transações e ao caráter irreversível do investimento realizado.

Essa característica, aliada ao pressuposto do oportunismo e à incompletude dos contratos, torna o investimento nesses ativos sujeito a riscos e problemas de adaptação, gerando custos de transação. Quanto maior a especificidade, maiores serão os riscos e problemas de adaptação e, portanto, maiores os custos de transação.

Quando uma transação envolve ativos específicos implica na dificuldade de encerrar a relação, prematuramente, sem perda de valor. Esta relação pode ser definida como uma relação de *monopólio bilateral*, baseada no compromisso acerca do investimento estabelecido. Transações de ativos específicos são de enorme interesse analítico na administração pública. Muitos contratos públicos são de natureza específica devido ao monopólio das funções públicas que é exercido pelo Estado. Ou seja, são relações que por sua natureza e de acordo com a teoria, oferecem riscos de oportunismo - incentivos a improbidade.

Para Douglas North, reduzir os custos de transação e a incerteza tornando as relações humanas mais estáveis e seguras seriam as principais funções das instituições, pois o mau funcionamento destas exerceria fortes implicações sobre o desempenho econômico e, conseqüentemente, sobre o bem-estar social.

Custos de transação desnecessários geram ineficiência econômica e desperdício de recursos econômicos que poderiam ser aplicados em outras alternativas e gerar melhores resultados econômicos.

As transações no setor público estão ligadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, a partir da interação de diversos atores (agentes políticos e burocráticos, organizações da sociedade civil, poder legislativo, poder judiciário, órgão de controle, etc).

A corrupção, de acordo com o pensamento da NEI, seria um elemento gerador de custos de transação. Quanto maior for o grau de corrupção observado, maiores serão os custos de transação e o risco de que os contratos possam não ser cumpridos. No entanto, paradoxalmente, a corrupção pode, ainda, ser vista como um instrumento de diminuição de custos de transação num ambiente demasiadamente regulamentado, ou seja, com regras e normas excessivas que dificultam e emperram as transações. A corrupção passa a ser vista, então, como um instrumento usado para burlar os custos de transação.

Portanto, a Teoria dos Custos de Transação, visa mostrar que se a matriz institucional de um país, admite que a existência de contratos imperfeitos, (visto no oportunismo e no risco moral dos agentes) e de arranjos e ambientes institucionais (as regras do jogo) deficientes, então, tais fatores são prováveis causas que podem explicar a dificuldade desses países estruturarem processos consistentes de

controle da corrupção, resultando em políticas públicas não resolutivas e insuficientes. Por sua vez, aqueles países onde as matrizes institucionais apresentam baixos custos de transação, esses apresentarão níveis baixos de corrupção, onde se conclui, dentro desse campo teórico, que as instituições importam.

Em resumo, podemos afirmar que os campos de pesquisa da Nova Economia Institucional e da Nova Economia da Informação, que será vista no capítulo 4, constituem Programas de pesquisa científica alternativos a escola neoclássica com seu excesso de formalização matemática e hipóteses fortes e incompletas sobre o funcionamento do ambiente econômico.

3.3.2 A Teoria da Escolha Pública

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

A aproximação da ciência econômica com a teoria da administração pública e a ciência política vem gerando trabalhos e pesquisas sobre políticas governamentais no estudo de problemas relacionados, por exemplo, com a corrupção e ação de grupos de pressão sobre o Estado.

Sobre onde se situaria a teoria da escolha pública, Silva (2003) nos diz:

A chamada nova economia política (NEP), que engloba desde os novos campos da nova economia institucional (NEI) até a teoria da escolha pública (TEP) ou economia constitucional, fornece conceitos e modelos para a teoria dos contratos e para a teoria econômica do direito e da análise das leis.

Os pontos de convergência entre a NEI e a TEP são muitos. Ambos os campos de pesquisa não refutam ou negam diversos postulados neoclássicos e

podem, com seus estudos sobre as normas e regras presentes nos diversos mercados, inclusive no mercado político, enriquecer o pensamento neoclássico.

Entre os pontos em comum de interesse, têm-se: “[...] o estudo da Constituição, as instituições, os sistemas de crenças e as normas e sistemas de *pay-offs* ou incentivos que emergem na economia e que orientam as ações dos agentes econômicos” (SILVA, 2003, p. 36).

Entre os pontos de divergência, destacam-se dois: a racionalidade individual e o os custos de transação. Para NEI, os indivíduos têm racionalidade limitada; já para a TEP, importa para seu campo de pesquisa o *homo economicus* neoclássico que possui racionalidade ilimitada. Por sua vez, os custos de transação são significantes para NEI e para a TEP são irrelevantes. Buchanan e Tullock são as principais referências da Teoria da Escolha Pública. Esse campo de pesquisa busca analisar economicamente o processo de tomada de decisões do governo.

Duas preocupações básicas estimulam essa escola de pensamento: a dificuldade de a sociedade revelar suas preferências por meio do sistema de maioria (voto) e a ideia de que existem falhas governamentais na alocação dos recursos decorrentes de características intrínsecas do setor público.

Quais os bens públicos e em que quantidades serão ofertados? Quando o governo deve intervir no mercado para corrigir externalidades, lembrando que o quantificar o custo e o benefício dessa intervenção não é trivial? Como será dividida e distribuída a carga tributária? Decisões dessa natureza são tomadas, geralmente, em sociedades democráticas, por meio do sistema de votação por maioria.

Os políticos oferecem uma cesta de programas políticos alternativos e os cidadãos, supostamente racionais, decidem por aqueles que consideram que tomarão as melhores decisões de modo a gerar um maior bem-estar coletivo. Dito de outra maneira existem diversos partidos que querem maximizar o número de votos e os cidadãos comparam diferentes programas buscando maximizar as vantagens pessoais ligadas às suas escolhas políticas.

Para os neoclássicos, a economia é a ciência que estuda o problema da escassez, ou seja, é o estudo dos processos de escolha dos agentes condicionada por restrições. A escassez e custo de oportunidades são dois conceitos básicos que emergem do fato de que o indivíduo enfrenta escolhas e restrições. Silva (2001, p.

70) ressalta que “[...] o fundamento da teoria econômica política é a chamada teoria da escolha racional.”

A hipótese de racionalidade substantiva para os economistas neoclássicos implica que os agentes fazem suas escolhas levando em consideração suas preferências e ordenações transitivas, buscando a maximização da utilidade condicionada por restrições. Isto é, as ordenações e preferências devem ser coerentes entre crenças e ações com o agente buscando a melhor forma de atingir seus objetivos.

Em resumo, a decisão racional é aquela que respeita a transitividade das preferências e busca a maior eficiência. Sobre esse aspecto, Silva (2001, p. 71) ressalta que “[...] o predicado da racionalidade da teoria exige, por necessidade lógica, ordenações e decisões coerentes, ou seja, a escolha racional exige, tão-somente, coerência entre crenças e ação.” Isso significa que as ordenações e preferências dos cidadãos estão diretamente relacionadas a incentivos implícitos determinados pelo conjunto de leis, normas e regras existentes, além dos valores e ideologias individuais.

Conforme vimos, a teoria econômica tradicional considera elementos como instituições e valores como exógenos ao modelo de maximização da utilidade individual, ou seja, são considerados dados e não exercem influência sobre as decisões individuais. No entanto, a EP acredita que esses elementos não podem ser negligenciados, pois geram uma estrutura de incentivos que influenciam a tomada de decisões individual.

A existência do Estado e governo gera a oportunidade de alocações políticas indesejadas dos recursos públicos e que podem ser definidas por critérios não competitivos. Leis de incentivo, subsídios, licitações públicas direcionadas são formas de transferências de renda legal ou ilegal entre setores alterando o sistema alocativo.

Retornando à questão de as escolhas públicas serem realizadas por meio do sistema de maioria, Arrow (apud SILVA, 2001) demonstra a impossibilidade de escolhas coletivas racionais (transitivas e completas), como a definição de quais e quantos bens públicos serão produzidos ou mesmo a melhor escolha dos políticos para um parlamento. Para melhor ilustrarmos essa assertiva, tomemos de

empréstimo o exemplo dado por Silva (2001, p. 70-71) durante uma votação hipotética:

Considere a existência de três indivíduos na sociedade (1, 2 e 3) e três possibilidades de políticas públicas (construção de um viaduto, aumento dos investimentos em saneamento e maior investimento em segurança, que serão denominados, respectivamente, A, B e C). Suponha que: (i) o indivíduo 1 possui uma ordenação de preferências tal que A é preferível a B, que é preferível a C; (ii) o indivíduo 2, uma ordenação na qual C é preferível a A, que é preferível a B; e (iii) o indivíduo 3, uma ordenação tal que B é preferível a C e C é preferível a A. Nesse caso, se cada indivíduo é racional e faz escolhas racionais, cada ordenação individual de preferências deve implicar, portanto, transitividade ou [...], simplesmente coerência lógica [...] Decisões ou escolhas intransitivas são, portanto, irracionais.

Identificamos nesse exemplo que existe uma impossibilidade de agregar racionalmente as diversas ordenações e preferências no âmbito coletivo.³⁶ A votação por maioria não permite uma eficaz revelação das preferências individuais e de como isso pode provocar resultados economicamente ineficientes. As ordenações individuais e privadas de preferências não criam a possibilidade de uma ordenação coletiva e racional.³⁷ O que efetivamente pode ocorrer dentro do Estado são escolhas privadas feitas pelos políticos e burocratas que, como qualquer agente econômico, possuem interesses privados e sujeitos à atuação de grupos de pressão. Como salienta Silva (2001, p. 68-69):

Aparecimento da corrupção na máquina pública em geral – e na compra de serviços em particular – está associado ao fato de que não podemos falar, a rigor, em administração gerencial pura dentro do Estado, ao custo de ingenuamente supor que as estruturas de incentivo com as quais se deparam burocratas, políticos e os agentes privados que agem sobre a máquina pública são comparáveis às estruturas de mercado.

O mercado político é imperfeito. Os políticos e os burocratas fazem, por nós, as escolhas públicas (*public choice*) de acordo com suas funções, utilidade e interesses. Logo as escolhas podem não refletir o que seria uma escolha pública. Lembrando a analogia da partida de futebol, feita no item 3.3.1 deste trabalho, suponha que esse jogo seja feito num campo excelente, com jogadores qualificados e regras perfeitas, mas com um juiz imparcial.

³⁶ Tal situação é conhecida como Paradoxo de Condorcet

³⁷ Vale ressaltar que não há intenção nessa argumentação de julgar os sistemas eleitorais e democráticos como, ruins, pois mesmo com esse defeito, as decisões por maioria são melhores do que aquelas tomadas por um ditador, pois provavelmente refletem muito melhor as preferências da sociedade.

O que se pode esperar da qualidade do jogo e da reação dos espectadores? Para os teóricos dessa escola de pensamento, o Estado, na figura do juiz, pode falhar devido à sua própria natureza. As escolhas públicas são intrinsecamente falhas, pois não são feitas seguindo critérios estritamente técnicos ou gerenciais, a máquina estatal e seus agentes não são neutros.

Os agentes públicos, políticos ou burocratas defendem seus próprios interesses ou representam grupos de interesse organizados na sociedade e, mesmo que eles fossem seres perfeitos e altruístas, não seriam capazes de identificar, a cada instante de tempo, as inúmeras demandas do cidadão.

A abordagem da Escolha Pública enfatiza a influência do interesse individual sobre todos os participantes envolvidos na formulação e na execução de políticas públicas. Não é difícil localizar a corrupção num ambiente onde políticos, burocratas e cidadãos estão, cada um, perseguindo seus próprios interesses.

Outra fonte de falha governamental é o comportamento de busca de renda, ou *rent-seeking*, que consiste no ato de recorrer ao governo em busca de benefícios especiais a custo do contribuinte ou de outra pessoa. A análise de *rent-seeking* permite a compreensão dos motivos que conduzem ao comportamento corrupto, nesse caso assumem-se os indivíduos como racionais e maximizadores de renda sem qualquer restrição ética ou moral.

Empresas, associações de classe, sindicatos, organizações profissionais, entre outras, empregam uma grande soma de recursos para conseguirem aprovação de políticas públicas que gerem rendas econômicas. Essas rendas podem ser distribuídas pelo governo por meio de leis, normas, contratações e compras. E os políticos eleitos estão dispostos a fornecer essa renda aos seus respectivos eleitores ou grupos de interesse que os ajudam a se elegerem ou reelegerem e, com isso, manterem-se nos cargos.

Criação de subsídios, tarifas, corte de impostos, que beneficiam empresas específicas, são algumas políticas públicas ou legislações que produzem rendas. O sistema de mercado está longe de ser perfeitamente eficiente, assim como o governo.

Apesar de uma das funções do governo ser a de corrigir as distorções geradas pelo mercado, o setor público está sujeito a falhas no cumprimento de suas

funções econômicas. Sobre esse aspecto, Brue (2001, p. 302) cita Eckstein leciona: “A comparação pertinente não é entre mercados perfeitos e governos imperfeitos, nem entre mercados imperfeitos e governos onisciente, benevolentes e racionais, mas entre instituições inevitavelmente imperfeitas.”

Portanto, a teoria da escolha pública permite uma visão mais realista do processo da tomada de decisão no jogo político. Pressupõe a existência de atores políticos racionais e dispostos a maximizar seus interesses individuais, não necessariamente a favor do interesse público, mas, ao contrário, que podem ser prejudiciais caso estes interesses individuais conduzam a resultados ineficientes para a sociedade.

No caso da existência de um ambiente institucional caracterizado por corrupção sistêmica, tais fatores se agravam diante da possibilidade de formulações de políticas públicas e de legislação que vão de encontro ao interesse público em detrimento do interesse privado. Nesse ambiente estaria configurado um processo de maximização do interesse individual do representante político em detrimento do interesse da sociedade, mas com a camuflagem de se estar fazendo algo pela própria sociedade, quando na verdade, está prejudicando a própria sociedade.

O papel da teoria da escolha pública é especificar as características dos procedimentos da escolha coletiva a fim de investigar os processos decisórios que satisfaçam condições de escolhas coletivas eficientes e buscar prescrever que instituições políticas deveriam ser adotadas de modo a minimizar a corrupção.

3.3.3 Economia do Crime

Nos últimos anos, a análise econômica tem enveredado para temas cada vez mais amplos em relação ao escopo usual definido no passado. A economia do crime é uma delas e busca explicar por que as pessoas os cometem. A corrupção, por certo, é um crime.³⁸ Sendo assim, a compreensão dessa linha de pesquisa pode ser útil para economia da corrupção.

³⁸ Código Penal Brasileiro art. 312 e 313 (peculato); art. 316 (concussão ou extorsão); art. 317 (corrupção passiva) e art. 319 (prevaricação).

O entendimento dos determinantes da criminalidade sempre foi um tema atraente para as ciências sociais, em especial, a sociologia, a economia, a antropologia, a psicologia e as ciências jurídicas.

Por que existe corrupção e o que fazer para o seu controle? São questões que quase todas as disciplinas e linhas de pesquisa que se interessam pelo tema, buscam responder. No caso da economia do crime, que tem como pano de fundo a teoria da escolha racional, a corrupção deve ser vista como um crime calculado e não como um ato passional. Portanto, por trás dessa visão está o postulado neoclássico que considera o universo ergódico. Os agentes públicos e privados podem engajar-se numa atividade corrupta, seja porque os benefícios potenciais de ser corrupto são atraentes, porque a probabilidade de ser descoberto é baixa ou porque o salário desse agente é baixo.

Que impactos exercem sistemas de monitoramento e controle sobre o desempenho e decisões dos agentes? Basicamente, a decisão de cometer uma infração ou crime depende de duas cruciais variáveis: a probabilidade de ser descoberto e a magnitude da penalidade.

As duas agem concomitantemente no processo de escolha racional individual, isto é, o comportamento corrupto de um agente público não será influenciado apenas porque a probabilidade de ser descoberto é alta. E se a punição for insignificante? Por sua vez, o tamanho da penalidade pode ser ineficaz também, caso a probabilidade de ser descoberto seja muito baixa.

Existem diversas teorias espalhadas pelas ciências sociais para explicar a criminalidade. A perspectiva da ciência econômica tem no trabalho seminal de Gary Becker (1968) o marco zero do interesse dessa disciplina pelo tema, no qual o crime é visto pelo lado da escolha racional em que *homo economicus* mede os custos e benefícios da atividade criminosa e busca a maximização de lucro nessa atividade. Este trabalho seminal procura explicar os fatores causais da criminalidade, em que a ação criminosa é produto de uma decisão racional avaliativa dos custos e benefícios esperados. Cerqueira e Lobão (2003, p. 12) assim esclarecem:

Basicamente, a decisão de cometer ou não o crime resultaria de um processo de maximização de utilidade esperada, em que o indivíduo confrontaria, de um lado, os potenciais ganhos resultantes da ação criminosa, o valor da punição e as probabilidades de detenção e aprisionamento associadas e, de outro, o custo de oportunidade de

cometer crime, traduzido pelo salário alternativo no mercado de trabalho.

Dentro dessa visão, os indivíduos reagem a incentivos econômicos espalhados na sociedade. Tais incentivos podem ser estruturais, quando relacionados com a formação de caráter do indivíduo, ou conjunturais, quando forem determinados por uma situação específica desfavorável, por exemplo, problemas financeiros. O criminoso faz uma escolha racional entre praticar ou não um ato criminoso. Assim esclarecem Cerqueira e Lobão (2003, p. 12):

[...] dois vetores de variáveis estariam condicionando o comportamento do potencial delinqüente. De um lado, os fatores positivos (que levariam o indivíduo a escolher o mercado legal), como o salário, a dotação de recursos do indivíduo, etc. E de outro, os fatores negativos, ou dissuasórios (*deterrences*), como a eficiência do aparelho policial e a punição.

O trabalho analítico de Becker visa a auxiliar o desenvolvimento de políticas públicas para combater a criminalidade ou comportamentos ilegais, que não apenas são inúmeros como afetam de forma diversa indivíduos de diferentes raças, renda, nível educacional, etc. O trabalho procura responder a questões como: quantos recursos devem ser gastos e qual tamanho adequado da punição para que diferentes leis sejam respeitadas? O objetivo é ter uma medida de perda social provocada pelos crimes e, ao mesmo tempo, fornecer a quantidade de recursos e de punição a serem utilizados de forma a minimizar a perda social. Assim esclarece Becker (1968, p. 70):

A quantidade ótima de coerção depende, entre outras coisas, do custo de capturar e condenar os criminosos, a natureza da punição - multa ou prisão - e a reação dos criminosos a mudanças nos mecanismos de coerção (tradução nossa).

A seguir será mostrada a modelagem proposta por Becker, extraída do livro-texto de autoria de Hal Varian (1999, p. 635-638), no qual o problema de escolha do criminoso pode ser dado pela seguinte equação:

$$\boxed{\text{Max } B(x) - C(x)} \quad (1)$$

Onde:

x: é o valor do item obtido na ação criminosa

B(x): benefícios para o criminoso

$C(x)$: custos prováveis enfrentados pelo criminoso

$$C(x) = \Pi(\Phi) \cdot M \cdot x \quad (2)$$

A equação (2) indica a forma e a magnitude dos custos impostos ao criminoso pelo sistema de punição. Ressaltamos que a punição só é imposta em termos de probabilidade, já que não é possível deter todos os criminosos. Essa probabilidade é determinada pela quantidade de recursos destinados a combater o crime, de maneira que podemos utilizar Φ para representar o nível de repressão e $\Pi(\Phi)$ para representar a probabilidade de detenção. Considere M como valor da multa ou da condenação pelo ato criminoso.

Inserindo (2) em (1) obtém-se a seguinte equação:

$$\boxed{\text{Max } B(x) - \Pi(\Phi) \cdot M \cdot x} \quad (3)$$

O resultado desse processo de maximização da equação (3) será dado por X^* que define a quantidade ótima de crimes escolhida pelo criminoso. Como o governo pode fixar um valor para Φ e M , de modo a diminuir os atos criminosos? O problema se resume na equação abaixo, em que o governo deseja minimizar os custos líquidos da atividade criminosa:

$$\boxed{\text{Min } H(x) - \Pi(\Phi) \cdot M \cdot x + c(\Phi)} \quad \text{onde,} \quad (4)$$

$H(x)$: é a quantidade total de males causados a outras pessoas, dado pelo custo dos itens roubados, de mecanismos de segurança e controle gasto pela sociedade.

$C(\Phi)$: custo de combater o crime

O custo esperado para o criminoso que é dado por $\Pi(\Phi) \cdot M \cdot x$ é dependente da magnitude do crime x . Ou seja, o criminoso escolherá um nível x que maximiza seus benefícios líquidos, de acordo o sistema de punição vigente. Portanto, para que o instrumento de dissuasão seja eficaz deve impor ao criminoso um custo marginal. Se o custo independesse do tamanho do crime, o criminoso se sentiria incentivado a cometer o maior crime possível. “A punição se ajusta ao crime” (VARIAN, 1999, p. 635-638). Considerando o exposto acima, a escolha do criminoso seria:

$$\text{Max } B(x) - \Pi(\Phi) \cdot M \cdot x$$

Resolvendo o problema de maximização acima, obtém-se a igualdade:

$$BMg(x) = CMg(x), \text{ onde}$$

BMg(x): Benefício Marginal do crime

CMg(x): Custo Marginal do crime

O nível escolhido de crime será determinado pela igualdade entre benefício marginal e o custo marginal, em que este último é dado por $\Pi(\Phi) \cdot M$. O comportamento corrupto envolve a violação de uma lei para a obtenção de uma vantagem pessoal e/ou lucro. Como mencionado, tal comportamento é considerado um crime.

Sob essa teoria, a prevenção do crime ou a sua dissuasão implica modificação na estrutura de benefícios e custos associados à atividade criminosa, isto é, alterar os ganhos e perdas do comportamento corrupto. O agente decide engajar-se em atividades corruptas ou criminosas a partir da avaliação racional entre benefícios e custos esperados provenientes dessa ação ilegal, comparando o ganho em atividades lícitas.

Cerqueira e Lobão (2003) especificam algumas variáveis explicativas presentes nessa abordagem da escolha racional: salário, renda familiar *per capita*, desigualdade de renda, magnitude das punições, probabilidade de detenção, etc. As penalidades impostas pelo governo exercem um importante papel na determinação da probabilidade para que um ato criminoso ou ilegal ocorra. Assim, *ceteris paribus*, a corrupção poderia ser diminuída por meio do aumento das penalidades para aqueles que a cometem.

Portanto, a estrutura de penalidades existente é um fator que determina a extensão da corrupção no país. Por outro lado, quanto maior o nível das penalidades impostas pode até reduzir o número de corrupções (quantidade de ocorrências), mas pode gerar uma demanda maior por subornos de alto valor monetário nos atos de corrupção que permanecem. Como ressalta Tanzi (1998, p. 574),

No mundo real, poucas pessoas são punidas por atos de corrupção, apesar da extensão do fenômeno [...] com exceção de poucos países, parece existir um gap entre as penalidades especificadas nas

leis e regulamentos e as penalidades que efetivamente são impostas (tradução nossa).

Vários fatores podem limitar uma aplicação ótima das leis, por exemplo: impedimentos legais, políticos ou administrativos que tornam o processo de punição demorado; relutância de delatores em potencial para denunciar e gastar tempo e esforço no processo; juízes com algum vínculo e interesse político ou mesmo corruptos. Todos eles são obstáculos não negligenciáveis e presentes em qualquer sociedade, principalmente naquelas onde a corrupção política é mais disseminada. Infelizmente, nesse cenário existe uma disposição a se tolerar pequenos atos de corrupção (*petty corruption*) que podem, ao longo do tempo, incentivar a geração de grandes corrupções (*grant corruption*).

3.3.4 Teoria da Ineficiência X

A Teoria da Ineficiência X foi idealizada por Leibenstein (1975) e afirma que existe um problema natural de eficiência em organizações que atuam em estruturas de mercados não competitivas. A eficiência produtiva perseguida por qualquer organização pode ser dividida em vários tipos, mas, para o propósito deste item, apenas dois serão explorados, a saber:

- Eficiência técnica: a empresa deve maximizar a produção com a utilização mínima de fatores de produção ou, mais sucintamente, fazer o melhor uso possível dos fatores de produção. É alcançada se nenhum fator de produção for reduzido, ou seja, sem que o nível de produção diminua, nesse caso diz-se que a empresa está operando na sua fronteira.
- Eficiência Alocativa: a empresa alcança esse tipo de eficiência quando, dados os preços dos fatores de produção, obtêm-se a combinação ou proporção que minimiza o custo.

A eficiência técnica é uma condição necessária para a obtenção de eficiência alocativa. Se a empresa não alcança a sua fronteira (ineficiência técnica) com os recursos usados, conclui-se que foi utilizada uma quantidade de recursos maior do que o necessário para atingir um determinado nível de produção. Ou seja, o mesmo nível poderia ser obtido por meio de outra combinação dos recursos disponíveis, portanto existe uma ineficiência alocativa.

O conceito de eficiência está intrinsecamente relacionado com o desempenho da empresa na utilização dos recursos produtivos. A produção nada mais é do que a “arte” de transformar fatores de produção ou recursos produtivos em bens e serviços. Dado que os fatores são limitados, um objetivo natural é obter o maior nível de produção usando a menor quantidade de recursos possível. A ineficiência técnica de uma empresa é dada pela quantidade de recursos produtivos que poderiam ser reduzidos sem que a produção seja diminuída.

A eficiência técnica é similar ao conceito de ineficiência X desenvolvido por Leibenstein. As organizações respondem às pressões internas e externas. Quando estas são altas, ou seja, quando os recursos são escassos ou a competição no mercado é alta, a produção tenderá a ser mais eficiente. Contudo, quando forem baixas, como no caso de empresas que detêm monopólio em algum mercado, a eficiência na produção tende a ser menor. É comum o uso dessa perspectiva para justificar a tese de que o setor privado é mais eficiente do que o governo.

Por que as organizações permitem a ocorrência da ineficiência X se isso implica redução de lucros? A literatura sobre esse tema indica que os proprietários, administradores e funcionários têm objetivos pessoais que podem conflitar com o processo de minimização de custos.

Os proprietários ou administradores podem desejar ter uma rotina de trabalho menos estressante ou oferecer empregos para amigos incompetentes. Por sua vez, os funcionários podem se sentir desmotivados a produzirem o seu máximo ou serem gerenciados por alguém ineficiente. Em seu artigo, Leibenstein (1975, p. 395) explica:

Por uma variedade de razões as pessoas e as organizações trabalham normalmente aquém do seu esforço e efetividade possível. Em situações onde a competição é fraca, muitas pessoas negociarão a desutilidade do maior esforço, ou buscarão a utilidade de sentirem menos pressão e melhores relações interpessoais (tradução nossa).

Assim, numa situação de monopólio, custos extras ou adicionais não significam, necessariamente, a falência da organização. Provavelmente seus trabalhadores e proprietários serão mais condescendentes no controle de custo e na quantidade de esforço empregada no gerenciamento e no trabalho.

Dentro de qualquer organização, os indivíduos que nela trabalham possuem um grau de discricionariedade em relação ao esforço que empregam no dia-a-dia no trabalho. Não é improvável que cada indivíduo seja capaz de contribuir com um esforço aquém do que efetivamente poderia alocar, pois, dada a existência de contratos incompletos e assimetrias de informação entre o empregado e empregador, as empresas são incapazes de controlar com acuidade o esforço despendido pelos trabalhadores.

Leibenstein, citado por Rodriguez-Alvarez e Suárez-Pandiello (2003, p. 84) assim define a ineficiência X: “[...] é a diferença entre o nível ótimo de esforço do ponto de vista da empresa e o nível de esforço efetivamente realizado pelos indivíduos.”

Usando o conceito de custo médio de produção, a ineficiência X ocorreria quando o custo médio corrente de gerar um determinado nível de produção fosse superior ao mínimo custo médio possível de produzi-lo. Esse modelo visa a analisar a ineficiência das organizações dentro de um contexto de assimetria de informações e, portanto, diferente do modelo microeconômico tradicional de maximização de benefício e minimização de custos.

Esse conceito tem sido muito usado na análise da burocracia e, com efeito, no estudo da eficiência ou ineficiência produtiva do setor público. Os órgãos públicos, na visão desse modelo, têm as seguintes características básicas: geralmente não estão sujeitos à competição; os administradores e empregados não se apropriam dos lucros; e parte das receitas do órgão, quando houver, é proveniente de fontes distintas daquela gerada pela oferta dos bens e serviços públicos.

As organizações (públicas) ou mesmo indivíduos (burocratas) que detêm poder de monopólio de sua atividade e, com efeito, de discricionariedade, tendem a ter maior ineficiência X. A corrupção pode ser vista como um elemento de

ineficiência gerada pela discricionariedade do burocrata de um órgão público que detém o monopólio sobre determinado serviço público.

Herscovici (1995, p. 244) oferece uma explicação sobre a ineficiência da burocracia:

[...] este tipo de análise parte do princípio de que existe uma profunda dissociação entre o poder político e sua administração. Esta é dotada de uma função de utilidade que consiste em maximizar o orçamento discricionário dos executivos burocratas. Este orçamento define-se pelo conjunto de recursos dos quais dispõe o burocrata e que pode utilizar para o sobrecusto ou para a superprodução.

O mesmo autor ainda prossegue:

[...] existe uma margem de manobra [...] da qual dispõe o burocrata, em relação ao poder político e em relação ao cidadão/consumidor. Esta margem de manobra nasceria da degradação dos direitos de propriedade, que enfraqueceria o controle dos proprietários. Explica-se, também, pelo fato de que a administração pública não está submetida à concorrência [...]. As relações entre poder público e a burocracia podem aparentar-se a uma situação de monopólio bilateral onde o poder burocrático detém a totalidade da informação (HERSCOVICI, 1995, p. 244).

Portanto, em termos teóricos, a gestão pública alcança uma eficiência aquém da gestão privada, pois esta estaria sujeita a maior concorrência na geração de bens e serviços, com efeito, a maior discricionariedade orçamentária do burocrata pode se traduzir em sobrecusto (corrupção) do serviço *vis-à-vis* a de um funcionário de uma gestão privada, sujeita à concorrência e aos mecanismos de mercado que geram incentivos para maior eficiência interna que estão ausentes no setor público.

No entanto, tal abordagem da Teoria da Ineficiência X deve ser ponderada com o entendimento sobre direito de propriedade. Num modelo de concorrência pura e perfeita neoclássico, o mercado é capaz de alocar eficientemente os recursos de modo a atingir um ótimo de Pareto. Nessa situação hipotética e irreal não há falhas de mercado e os direitos de propriedade são facilmente determinados e os bens necessários para o bem-estar da sociedade são, todos eles, produzidos pela economia de mercado.

Mas a existência no mundo real de falhas de mercado impede que ocorra uma situação de ótimo de Pareto. Entre as principais falhas de mercado conhecidas na literatura reside a existência de bens públicos, isto é, aqueles bens cujo consumo é

não rival e não excludente.³⁹ Esta última característica impede uma solução de mercado eficiente para gerar a produção adequada de bens públicos necessária para o bem-estar da sociedade, que deverão ser providos pelo governo.

Do ponto de vista da demanda e da oferta de bens públicos, pode-se fazer a seguinte abordagem:

- **Lado da demanda:** os bens públicos são aqueles cujo consumo se caracterizam pela não exclusividade e pela não rivalidade ou indivisibilidade. Nessa situação, os agentes não têm interesse em revelar suas preferências surgindo assim o problema do *free-rider*. O mercado só funciona adequadamente quando o princípio da exclusão e da rivalidade no consumo pode ser aplicado. Ou seja, a comparação entre a eficiência de organizações pública e privada deve se limitar a mercados onde os bens são excludentes e divisíveis. No caso da situação em que tais princípios não são estabelecidos, a comparação pode ser inócua pois o bem público não seria fornecido caso não houvesse uma intervenção governamental.
- **Lado da oferta:** a Teoria da Ineficiência X está inserida nessa abordagem. Ou seja, a ausência de definição de direitos de propriedade cria uma maior liberdade de ação uma vez que os “acionistas” ou a sociedade não tem o controle das ações do burocrata a todo momento. O poder discricionário derivado da ausência de direitos de propriedade pode estimular comportamentos oportunistas do agente públicos, seja via aumento de custos – e a corrupção pode estar inserida nesse contexto – seja na forma de superprodução de bens além do que o mercado deseja consumir.

³⁹ Exemplo: iluminação pública, segurança, justiça, defesa nacional, etc.

4 A NATUREZA ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO: A PERSPECTIVA HETERODOXA

Neste capítulo, será analisada a corrupção sob a abordagem heterodoxa. Como já mencionado, grande parte da contribuição da ciência econômica ao estudo científico da corrupção apresenta um viés neoclássico. No entanto, o campo da heterodoxia possui programas de pesquisa que podem oferecer importantes instrumentais teóricos e o intuito é o de mostrar aqueles que podem contribuir com uma análise econômica da corrupção.

Assim, como apresentado no capítulo dois, este será iniciado com os principais postulados da escola heterodoxa e, a seguir, serão apresentados quatro eixos de pesquisa possíveis para o estudo da corrupção dentro do campo da heterodoxia econômica, a saber: a economia institucionalista heterodoxa, notadamente o antigo institucionalismo e o neoinstitucionalismo; a escola francesa da regulação, a economia das convenções e, finalmente, a nova economia da informação.

4.1 OS PRINCIPAIS POSTULADOS HETERODOXOS

A ideia neoclássica de enxergar a economia como uma máquina gigante e que, para entender o seu todo, bastaria entender suas partes (reducionismo) mostrou-se insuficiente para explicar muitos fenômenos que ocorrem na realidade econômica, além de limitar sobremaneira a extensão da análise econômica.

As duas correntes de pensamento econômico, a ortodoxia e a heterodoxia, diferem entre si na metodologia da análise dos fenômenos econômicos. Os

neoclássicos utilizam uma abordagem direcionada para a ação individual (individualismo metodológico) e os heterodoxos acreditam numa concepção mais holística, coletiva centrada no grupo.

Para esses últimos, ao contrário da visão neoclássica, o comportamento dos agentes econômicos é não determinístico, devido à presença de incerteza.⁴⁰ Esta impede que os agentes possam avaliar com exatidão todas as implicações possíveis de suas escolhas e isso se deve porque o universo não é ergódico.

A incerteza está presente porque o sistema de preços é incapaz de transmitir a totalidade das informações para os agentes e por que estes possuem uma percepção cognitiva limitada da realidade impedindo-os de alcançarem a maximização de bem-estar individual desejada pela teoria neoclássica. Mesmo, com a incorporação da hipótese das expectativas racionais pelo *mainstream*, esse postulado continuaria dependendo que o mundo fosse ergódico e estacionário.

Como explica Keynes (1990), o fato de o agente econômico desejar reter moeda por motivos de reserva de valor (especulativo e precaucional) e não apenas como meio de troca é um indicativo do grau de desconfiança com relação a sua capacidade de calcular e prever os diversos estados da natureza possíveis futura. A moeda é vista pelo agente econômico como um instrumento de adiamento das decisões que faz a ligação entre o presente e o futuro.

As decisões individuais são tomadas num ambiente caracterizado pela incerteza. Boa parte delas é tomada desconhecendo o futuro. Sobre isso, Skidelsky (apud GLEISER, 2002, p.134) comenta:

A economia era, e ainda é, construída sob a lógica da escolha em condições de escassez. A visão de Keynes [...] tem a ver com a lógica das decisões, não na presença de escassez, mas sim de incerteza.

Ainda sobre incerteza, Herscovici (2000, p. 113) sustenta que

A incerteza existe como a 'incompletude' intrínseca da informação, a respeito do futuro. O tempo, e mais especificamente, o tempo econômico, é, por natureza, irreversível [...] o mundo econômico e social não é ergódico. A ausência deste tipo de informações implica em falhas de mercado.

⁴⁰ A incerteza é diferente de risco, pois não pode ser quantificada a partir de cálculos probabilísticos.

Num contexto de incerteza, o problema reside na estruturação de um conjunto de instituições que tenham a função de coordenação econômica dos agentes econômicos e de suas decisões que são interdependentes. Ou seja, a ideia é obter mecanismos de estabilização e assim reduzir a incerteza e a instabilidade intrínseca do sistema de mercado.

Portanto, o mercado não pode ser visto como o único coordenador das decisões individuais, ou seja, não existe *market clearing* contínuo, são necessárias outras formas de coordenação, sejam mercantis, como são os preços ou não mercantis tais como regras, normas, convenções e instituições.

No universo heterodoxo, os preços não exercem o papel de coordenação global e o mercado não é capaz de se autorregular sem que existam processos de regulação extraeconômicos. Para os heterodoxos, a estrutura institucional envolvendo a regulação como estabilizador e reproduzidor do sistema capitalista é um elemento central de diminuição da incerteza e até mais importante do que o elemento informação.

As diversas disfunções macroeconômicas produzidas no sistema econômico a partir de comportamentos individuais podem ser explicadas pelas formas de coordenação microeconômicas existentes. No entanto podem existir diversos outros fenômenos macroeconômicos que não podem ser atribuídos a comportamentos individuais tomados agregadamente. Nesse caso, não é possível reduzir explicações de variáveis macroeconômicas, como são as instituições, a seus fundamentos no nível microeconômico.

Portanto, as instituições devem ser enxergadas como variáveis macroeconômicas e sociais que influenciam a racionalidade microeconômica do agente representativo neoclássico. Por isso a importância do postulado da historicidade nos modelos econômicos. Como afirma Herscovici (2003b, p. 5):

[...] as mudanças institucionais são intrinsecamente irreversíveis à medida que o próprio processo de mudança destrói o estado anterior [...] a irreversibilidade das evoluções (das instituições) e, conseqüentemente, a historicidade da análise, provêm do fato que uma vez que o sistema 'escolheu' determinada trajetória, sua evolução se torna irreversível.

A abordagem determinística usada pelos neoclássicos caracteriza-se por acreditar que o sistema produz uma solução única e ótima, e o mercado é uma

instituição capaz de coordenar as decisões dos agentes e atingir essa solução. Já abordagem não determinística usada pelos heterodoxos admite a multiplicidade de soluções dentro de uma realidade econômica complexa, dinâmica e interativa. Sobre a análise heterodoxa, Herscovici (2003b, p. 3) cita Lévy e Dumenil:

[...] trata-se de uma economia do desequilíbrio cujo o funcionamento é descentralizado: o equilíbrio eventualmente realizado é produto das respostas dos agentes em relação à uma situação inicial de desequilíbrio.

Em resumo, os principais postulados utilizados pela heterodoxia na análise dos fenômenos econômicos são os seguintes:

- **não existência de *market-clearing* contínuo:** os preços não se ajustam instantaneamente nos mercados e não têm condições de transmitir a totalidade das informações, porque, entre outros fatores, como destaca Herscovici (2000, p. 109) afirmando que “Os agentes econômicos adquirem informações baseando-se nas trocas efetivas racionadas, e não nas trocas potenciais; conseqüentemente o mercado não fornece um indicador que permita revelar as quantidades desejadas.”
- **importância da historicidade:** O tempo histórico é irreversível e os sistemas sociais são “[...] instâncias auto-reprodutoras, auto-organizadoras e autotranscedentes” (BARTOLI, apud HERSCOVICI, 2003b, p. 7). As duas primeiras características informam que o sistema consegue manter a coerência de suas estruturas internas e a última afirma que suas estruturas se tornam mais complexas com o decorrer do tempo; o mundo econômico não é ergódico isto é, os mecanismos econômicos e sociais são históricos e o futuro não pode ser previsto por meio de cálculos probabilísticos.
- **presença de assimetria de informações:** devido à racionalidade limitada e à incerteza, o sistema de preços não produz a totalidade das informações e, conseqüentemente, não permite assegurar uma perfeita coordenação das decisões individuais.

Esses constituem os principais postulados da escola heterodoxa, que consideram que o mercado não é uma instituição abstrata funcionando independentemente de arcabouços ou normas sociais. Ao contrário, é o lugar onde agentes econômicos heterogêneos se encontram e estão sujeitos a diversas normas sociais.

4.2 A ANÁLISE ECONÔMICA DA CORRUPÇÃO NUMA PERSPECTIVA HETERODOXA: UMA PRIMEIRA ABORDAGEM

Esse capítulo apresenta, numa primeira aproximação teórica, o campo institucionalista heterodoxo notadamente o pensamento dos neoinstitucionalista umbilicalmente ligados ao pensamento institucionalista tradicional de Veblen e Commons.

4.2.1 Economia Institucionalista na Heterodoxia: os Neoinstitucionalistas e o Velho Institucionalismo

O pensamento institucionalista heterodoxo contemporâneo dos neoinstitucionalistas está totalmente ligado às ideias de Veblen, Commons e Mitchell, originadas na década de 20, nos Estados Unidos, e que veio a se denominar como antigo institucionalismo norte-americano. Essa escola foi, durante longo tempo, negligenciada pela academia, pois era tida como fundamentalmente antiteórica e meramente descritiva.

Veblen (1985) foi um crítico contundente da economia neoclássica que julgava ser não histórica e simplista no desenho sobre a natureza humana e negligente sobre a importância das instituições sociais. Ao tentar buscar explicar tudo em termos de comportamento racional, egoísta e maximizador, acabava, em sua opinião, não explicando nada. A construção de uma teoria econômica com

instituições significa definir diferentes tipos de economia considerando a atividade humana, as instituições e a natureza evolucionária do processo econômico.

Para os institucionalistas, a realidade não seria explicada, apenas, pelo uso de modelos puramente teóricos e quantitativos; era necessário levar em conta o ambiente institucional envolvendo a economia. Na visão deles, por exemplo, a incerteza não seria diminuída por meio do aumento de informações para o indivíduo, mas pela presença de instituições.

Ao envolver conceitos, como instituições, costumes, regras e sua evolução, o institucionalismo tem grande afinidade com a biologia evolucionária. Na biologia, o estudo pormenorizado de um dado organismo exige a análise de dados referentes àquele organismo e ao ambiente onde está inserido. Veblen acreditava que instintos, hábitos e instituições teriam o mesmo papel que os gens na biologia, pois julgava que a evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção natural das instituições.

Para Veblen (1985) e seus seguidores, a história humana era a história da evolução das instituições sociais. Como assevera Hunt (1981, p. 348), “[...] a cultura e as instituições sociais é que diferenciam os seres humanos dos outros animais.” Na visão de Veblen, os seres humanos não são maximizadores da utilidade e nem detentores de racionalidade substantiva, têm características próprias, convicções, potencialidades herdadas geneticamente, independentemente da época ou cultura em que vivem.

Como definido a seguir por Hodgson (1998) o núcleo de pensamento institucionalista mostra uma preocupação com as especificidades históricas e com a evolução das instituições, assim este:

[...] refere-se às instituições, hábitos, regras e sua evolução. No entanto, os institucionalistas não pretendem construir um modelo geral, simples com base em suas idéias. Ao contrário, tais idéias facilitam uma forte tendência em direção a abordagens de análises específicas e historicamente localizadas. Dessa forma, existe uma afinidade entre institucionalismo e biologia. A biologia evolucionária tem poucas leis ou princípios gerais por meio dos quais a origem e o desenvolvimento podem ser explicados. [...] Em sua relativa maior ênfase sobre as especificidades, a economia institucional parece-se mais com a biologia do que a física (tradução nossa).

O antigo institucionalismo ficou hibernado durante longo tempo, quando então surgem os neoinstitucionalistas no fim dos anos 60, opondo-se à nova economia institucional, buscando, assim, retomar o vínculo com a antiga tradição norte-americana. Figuram nessa corrente nomes, como Galbraith, Hodgson, Gruchy, Ramstad, Rutherford e Samuels.

Os neoinstitucionalistas não devem ser confundidos com os institucionalistas pertencentes à NEI. Como explica Conceição (2002a, p. 133):

Para os neo-institucionalistas as instituições [...] devem ser pensadas como um conjunto de hábitos e costumes, formas de pensar comuns entre os homens [...] que controlam, liberam e favorecem a expansão da ação individual [...] para os economistas da NEI, as instituições são uma espécie de ‘variável explicada’ pela escolha dos agentes, que por razões de eficiência, optam por contratualizar suas interações ao invés de recorrer ao mercado.

Para os neoinstitucionalistas ou institucionalistas heterodoxos, suas ideias são claramente mais fieis à concepção institucionalista de Veblen do que as ideias da NEI. Esta última costuma ser denominada, por alguns autores tradicionalistas, como institucionalismo neoclássico, pois alguns dos seus postulados não se opõem a fundamentos neoclássicos e por enxergar de forma limitada o conceito de instituições. Se para NEI as instituições são vistas apenas como “regras do jogo” dadas, no neoinstitucionalismo é vista tanto uma variável determinada (exógena) e determinante (endógena), ou mais especificamente uma variável exo-endógena (MORIN, 1990).

De qualquer forma, não há dúvida de que as diversas abordagens institucionalistas existentes, seja dos “novos”, seja dos “velhos”, enriquecem um campo analítico que ainda pode ser muito explorado dentro da ciência econômica.

Segundo Wendell Gordon (apud CONCEIÇÃO, acesso em 22 set. 2003) as ideias neoinstitucionalistas, podem ser agrupadas em quatro eixos básicos: a economia deve ser vista como um processo contínuo, em que tempo, lugar e circunstâncias importam; interações entre instituições, tecnologias e valores são de fundamental importância; a análise neoclássica é rejeitada por ser “demasiadamente dedutiva, estática e abstrata”; e finalmente, a ênfase nos trabalhos empíricos e teóricos provenientes de outras disciplinas e negligenciados pelos neoclássicos.

Tal visão holística e mais orgânica do funcionamento da economia se contrapõe diretamente à visão mecanicista da teoria neoclássica. Para os institucionalistas, o comportamento humano é movido pela racionalidade limitada, pelos costumes e instintos.

Como salienta Herscovici (1995, p. 223), “[...] a racionalidade neoclássica só fornece uma explicação superficial das diversas ações humanas no seio de uma sociedade.” O mesmo autor cita March e Simons, que afirmam: “[...] a partir do momento que fazemos uma escolha, as normas (ou seja, os fins perseguidos) fazem parte da definição da situação.”

Para o *mainstream*, o indivíduo é um ser hedonístico, passivo e imutável, e as instituições consideradas como uma variável exógena a ser considerada nos modelos econômicos. Mesmo no campo institucionalista ortodoxo, como a NEI, as instituições são vistas de forma limitada, como “regras do jogo” inseridas num ambiente em que as motivações dos indivíduos e das organizações, a tecnologia e outras restrições são dadas. As regras do jogo determinam como e por que ele é jogado dessa forma, não existindo qualquer preocupação, por exemplo, com a evolução das instituições.

Como visto, há no pensamento neoclássico uma crença demasiada na imutabilidade das instituições, o que é, fortemente, refutado pelos institucionalistas heterodoxos, que se preocupam com vários aspectos deixados à margem pelo pensamento tradicional, tais como: a distribuição de poder na sociedade, a forma de operação dos mercados, a formação do conhecimento, a determinação da alocação de recursos e a cultura em geral.

A corrente institucionalista heterodoxa, de modo geral, não acredita que o mercado seja instância única e perfeita para a solução dos problemas econômicos de alocação de recursos produtivos escassos entre fins alternativos. Ou seja, a alocação de recursos depende da estrutura organizacional da sociedade, isto é, de suas instituições. Ainda, segundo eles, “[...] os mercados são organizados por instituições e dão cumprimento às que os formam” (SAMUELS apud CONCEIÇÃO, 2002a, p. 105). Sobre o pensamento excessivamente otimista em relação à impossibilidade de mudanças institucionais nos modelos neoclássicos, Samuels (apud CONCEIÇÃO, 2002a, p. 106) afirma que

[...] as análises institucionais incorporam tanto mercados e instituições, como muito mais. Os institucionalistas têm perseguido análises das forças sociais que condicionam e canalizam a formação de mercados e o exercício da escolha individual e comportamentos; as instituições que constituem e operam através dos mercados; a economia compreendida como um sistema englobando mais do que o mercado e suportando evolução sistêmica, em parte devida à mudança institucional e tecnológica; e, dentre outras coisas, os fatores e forças atualmente operativas na economia.

Para os heterodoxos, as instituições são criadas e desenvolvidas num ambiente mutável e dinâmico. Tais mudanças são ou de natureza tecnológica, fruto de inovação, ou institucional. As tensões entre hábitos, inovações e conflitos geram uma contínua aprendizagem e lutas sociais. O resultado disso é a institucionalização de normas, leis e regras de conduta, novas formas de rotina que firmam novo quadro institucional.

Conceição (2002b, p. 54) menciona outra definição de instituição considerada como “[...] conjunto de normas, valores e regras e sua evolução.” As instituições reproduzem e determinam a estrutura de valores presentes numa sociedade, indicando o comportamento e a performance esperada para determinadas situações sociais. Essa forma de enxergar as instituições tem um forte vínculo com as especificidades históricas. Importa, para eles, por exemplo, o processo histórico na formulação de políticas econômicas.

Dessa forma, para os economistas da escola heterodoxa, a estrutura institucional atua não apenas como meio de reduzir a incerteza comportamental presente nas relações humanas, mas também para coordenar as expectativas divergentes dos agentes, ao introduzir leis, normas e regras.

Basicamente a diferenciação entre os programas de pesquisa institucionalista ortodoxo e heterodoxo está na concepção de instituição. Para os Velhos e neoinstitucionalistas, instituição está associada a valores, normas, crenças, significados, símbolos, costumes, etc. Para o grupo da NEI, são vistas como “regras do jogo” e se constituem em mecanismos de ação coletiva que visam arbitrar conflitos e melhorar a eficiência do sistema econômico.

Ainda dentro do campo institucionalista heterodoxo, existe uma outra visão denominada de evolucionária ou neoschumpeteriana de Nelson e Winter.⁴¹ Nesse programa de pesquisa, acredita-se que “[...] os fenômenos econômicos devem ser compreendidos de maneira associada a contínuos desequilíbrios, e não ao equilíbrio. Daí o seu caráter não ortodoxo” (CONCEIÇÃO, 2002a, p. 138).

As instituições são vistas como resultado de um processo evolucionário devido à grande quantidade de elementos que abriga (normas, leis, crenças, valores, costumes, símbolos, “regras do jogo”, corporações, sistema jurídico, tipo de moeda, sistema financeiro e outros). Ou seja, as instituições são resultado de um processo contínuo e dinâmico associado às mudanças tecnológicas e sociais.

O elemento “inovação” (avanços tecnológicos ou novas formas de atuação) sempre foi complicado de ser explicado pela teoria neoclássica, uma vez que implica o abandono do postulado de equilíbrio e, com efeito, da elegante formalização matemática decorrente. Para os evolucionários, a evolução das instituições não pode ser explicada usando noções como otimização e equilíbrio, uma vez que as instituições de hoje tem forte influência com as que a antecederam⁴² e, portanto, não comportam uma única situação de equilíbrio.

A visão das outras abordagens institucionalistas como a da Escola Francesa da Regulação e a Economia das Convenções sobre as instituições, será vista nos próximos itens desse capítulo.

A teoria institucionalista heterodoxa, de acordo com Conceição (2002a), envolve entre outros itens: a importância na evolução social e econômica das instituições sociais, ou seja, as instituições *importam*; a economia de mercado nada mais é do que um sistema de controle social representado pelas instituições que a fazem operar; as instituições, em especial as estruturas de poder, são consideradas como determinantes na alocação de recursos; a estrutura de poder e as relações sociais geram uma estrutura marcada pela desigualdade e pela hierarquia, em que a conduta dos indivíduos tem forte implicação sobre a teoria econômica; e, finalmente, o caráter antirreducionista conferindo uma autonomia relativa do nível microeconômico e do nível macroeconômico.

⁴¹ RICHARD R.NELSON e SIDNEY WINTER

⁴² Conceito de *path-dependence* será visto no item 4.3.2

Uma das características desse campo é o seu caráter multidisciplinar, muito importante para a compreensão e estudo da corrupção. Se o institucionalismo neoclássico da NEI fornece subsídio teórico para analisar a corrupção como um custo de transação que o agente econômico incorre para ter acesso a algum mercado; no campo do institucionalismo heterodoxo a corrupção pode ser analisada de acordo com a evolução e as especificidades históricas das instituições presentes no sistema, ou seja, deve ser analisada levando-se em conta tempo, lugar e circunstância em que ocorre.

As instituições determinam a real alocação dos recursos que ocorrem dentro do sistema e o mercado “[...] apenas dá cumprimento às instituições vigentes” (CONCEIÇÃO, 2002a, p. 105). Por exemplo, dependendo do contexto, a corrupção pode ser considerada apenas mais um elemento de coordenação das decisões dos agentes, isto é, pode ser considerado como uma alternativa a uma estabilidade, ainda que temporária, dentro de um ambiente instável gerado pelas instituições vigentes.

Ao reconhecer que o mercado não é a única instância de coordenação dos agentes econômicos, o neoinstitucionalismo se preocupa com vários outros aspectos. A distribuição de poder na sociedade é um deles e como visto no capítulo dois, numa definição sociológica, corrupção é conceituada como um fenômeno de depravação ou perversão do poder ou, ainda, como uma ação não legitimada socialmente, que enfraqueceria o poder.

Conclui-se nessas abordagens neoinstitucionalistas da corrupção que existe um elemento comum entre elas, que é o problema da legitimidade. Assim em ambientes institucionalmente instáveis, a corrupção pode adquirir diferentes graus de legitimação social basta lembrar o conceito de corrupção de Heidenheimer em que se estabelecem três níveis para a corrupção (preta, cinza e branca).

Tal abordagem de “institucionalização” da corrupção pode ser discutida no âmbito da economia das convenções, dado que esta pode ser considerada como uma instituição não formalizada, mas aceita tacitamente por um determinado grupo social, sugerindo que certos comportamentos habituais não sejam considerados como corrupção, uma vez que existe um nível de aceitação que garante a legitimidade do comportamento.

Por fim a abordagem institucionalista tem como método o coletivismo metodológico (CONCEIÇÃO, 2002a) se opondo ao individualismo metodológico dos neoclássicos. Ao ver os indivíduos não como seres que tomam decisões isoladamente e independentes de acordo com suas preferências, mas como indivíduos culturais e mutuamente interdependentes acaba exigindo um esforço multidisciplinar bastante necessário para o entendimento e explicação de muitos problemas sociais e econômicos, tal como é a corrupção.

4.3 OUTRAS ABORDAGENS HETERODOXAS

Outras abordagens heterodoxas serão apresentadas num item separado em que são incluídas as visões da escola francesa da regulação, da economia das convenções e da economia da informação de Arkelof (1970) e Stiglitz (1989).

4.3.1 Escola Francesa da Regulação

A Teoria da Regulação tem muita afinidade com as ideias do antigo institucionalismo e do neoinstitucionalismo, uma vez que possuem filosofias e métodos próximos em que estão presentes elementos analíticos como: o holismo, o historicismo e o evolucionismo. Conceição (2002a, p. 125) ensina que

A proposta teórica da Escola da Regulação, nasceu do livro de Michael Aglietta, como um campo de pesquisa bem delimitado, caracterizada pela oposição às concepções de racionalidade substantiva do pensamento neoclássico, e, ao mesmo tempo filiada ao pensamento de Marx.

É muito comum existir uma confusão conceitual entre regulação e regulamentação, onde, não raro, os termos são expostos como sinônimos. O termo “regular” começou a ser usado em larga escala a partir dos anos 80, provocado pela onda de privatização de empresas públicas no mundo, numa conotação totalmente

diferente do que é pesquisado pela Escola Francesa da Regulação, fundadora da Teoria da Regulação.

Tal uso extensivo sem distinção é atribuído a autores influenciados pela academia norte-americana, onde a palavra inglesa *regulation* não distingue regulação de regulamentação.

Boyer (apud CONCEIÇÃO, 2002a), um dos ícones da Escola da Regulação, procura distinguir três níveis de estudo no processo de compreensão da regulação: o regime de acumulação, as formas institucionais e o modo de regulação.

O primeiro nível se preocupa em entender o conjunto de regularidades que assegura uma progressão coerente da acumulação do capital e que permite assimilar as distorções e desequilíbrios que surgem ao longo do processo. O segundo se refere às configurações específicas que cada regime de acumulação pode ter em cada país. Finalmente, o terceiro nível é aquele em que as normas e as regras de conduta são sancionadas.

Para os regulacionistas, os mecanismos de regulação da atividade econômica que cristalizam certas relações sociais e garantem o regime de acumulação do sistema capitalista e a perenidade do modo de regulação são os seguintes: a forma de configuração da relação salarial; a forma de gestão da moeda; as formas de concorrência intercapitalista; o modo de inserção na economia mundial e a forma de intervenção do Estado, seja como regulador, seja como catalisador das atividades econômicas. Sobre esse aspecto, Herscovici (2000, p. 116) nos diz que

[...] no caso da escola francesa de regulação, diferentes formas institucionais permitem explicar a perenidade do modo de regulação [...] As formas institucionais permitem, no âmbito de um determinado modo de regulação, conter os desequilíbrios, realizar os ajustamentos macroeconômicos e 'assegurar a compatibilidade dinâmica de um conjunto de decisões descentralizadas.

Portanto, o conceito de regulação para a Escola Francesa de Boyer, Aglietta e outros tem um caráter bem mais amplo do que apenas como uma mera intervenção do Estado no mercado por meio de elaboração de regras e normas. Tal ação governamental é apenas um dos fatores reguladores da atividade econômica e essa função é denominada de regulamentação.

Segundo Conceição (2002b, p. 67), basicamente, a Teoria da Regulação segue três princípios metodológicos: o primeiro indica que os processos que produzem antagonismos sociais geram fortes polarizações de conflitos que se exacerbam e são exteriorizadas; o segundo indica que as instituições sociais têm a função de interagir o campo da política com o campo da economia e, por fim, o Estado é visto como 'produto' dos conflitos inerentes às separações sociais, cuja regulação é aberta, parcial e inacabada.

Na abordagem heterodoxa, o sistema de preços não sinaliza todas as informações e o mercado não pode ser analisado de forma independente das instituições sociais que o rodeiam e sustentam. Essas instituições servem para mediar conflitos e não para suprimi-los, pois estes estão intrínsecos na sociedade.

Como salienta Herscovici (2000, p. 116):

[...] um mercado não pode ser analisado independentemente das instituições sociais que o sustentam; o tipo de regulação que o caracteriza depende de certas instituições historicamente determinadas. À medida que o mercado não é mais considerado uma instância universal, socialmente eficiente e auto-reguladora, ele não pode assegurar suas condições de reprodução sem a existência de certas instituições sociais.

Para os regulacionistas, as instituições são desenvolvidas dentro de um meio social caracterizado por conflitos e, com efeito, como afirma Conceição (2002a, p. 128),

[...] visam normalizar, rotinizar ou estabelecer parâmetros de convenção entre agentes diferentes e separados socialmente, de forma a permitir a regulação mais ou menos estável e duradoura, do capitalismo.

Os regulacionistas enxergam as instituições como formas de mediação de conflitos e antagonismos. Conceição (acesso em 22 set. 2003) acrescenta:

[...] sua normalização, em termos de normas e regras, são dotadas de certa soberania que lhes permite promulgar normas, elaborar referências convencionais, que transformam os antagonismos em diferenciações sociais dotadas de uma estabilidade mais ou menos sólida. É esse papel que assegura a reprodução do sistema de maneira relativamente duradoura ou 'regulada'.

Uma preocupação dos regulacionistas é responder por que os agentes econômicos agem e tomam decisões num ambiente de incerteza, de racionalidade limitada e num mercado imperfeito. A resposta vem por intermédio do entendimento do modo de regulação que será socialmente instituído e este é definido como “[...] o conjunto de procedimentos e de comportamentos, individuais ou coletivos” (CONCEIÇÃO, 2002a, p. 130), com as seguintes propriedades: reproduzir as relações sociais fundamentais; sustentar e ‘pilotar’ o regime de acumulação e compatibilizar um conjunto de decisões descentralizadas.

Vimos, então, que a regulamentação feita pelo Estado através de determinadas regras e normas é apenas uma das formas de regulação da atividade econômica. Esse tipo de ação do Estado e sua relação com a corrupção já foi objeto de análise no capítulo anterior quando foi vista a abordagem neoclássica.

A corrupção numa abordagem regulacionista “ampla” pode ser estudada buscando entender sua influência sobre o regime de acumulação, isto é, em que medida a sua ocorrência endêmica pode prejudicar a estabilidade do sistema ampliando os conflitos, os desequilíbrios e as distorções do processo de acumulação.

Nessa escola de pensamento, o mercado não é analisado independentemente das instituições sociais que o sustentam, sendo assim, o tipo de regulação é influenciado por instituições historicamente determinadas que tem a função de articular a esfera econômica e a esfera política dentro de um mundo caracterizado por conflitos.

Nessa abordagem, a corrupção endêmica pode, por exemplo, ser analisada como uma relação social que se cristalizou ao longo do tempo decorrente de formas institucionais específicas escolhidas pela sociedade e que ao exacerbar conflitos pode não conter o desequilíbrio do sistema nem a perenidade do modo de regulação levando a modificações das estruturas institucionais. A corrupção endêmica pode ser entendida como um problema social econômico que na visão regulacionista deve ser analisada levando-se em consideração o arcabouço institucional presente na sociedade.

4.3.2 Economia das Convenções

Esse campo de pesquisa foi apresentado à ciência econômica em número especial da *Revue Economique* de 1989, intitulado “A Economia das Convenções”. Tem como interesse principal estabelecer “[...] uma dialética do individual e do coletivo no coração dos mecanismos de coordenação” (RALLET, 1999, p. 105). Ela se situa no núcleo de dois grandes debates da análise econômica: a relação entre o individual e o coletivo de um lado e, de outro, a questão do tempo.

O seu programa de pesquisa questiona a separação da economia das outras ciências sociais. Sobre isso, Rallet (1999, p. 107) explica que “[...] a economia das convenções se situa no campo dos economistas decididos a retornar ao corte operado no fim do século XIX entre economia e sociologia.”

Favereau, citado por Rallet (1999) afirma que existem duas abordagens possíveis e complementares para a economia das convenções:

1. aquela que parte da teoria ortodoxa, ou seja, mantém-se o postulado do individualismo metodológico, mas considerando a hipótese de racionalidade limitada e de não equilíbrio dos mercados;
2. aquela que parte das outras ciências sociais, isto é, seria a continuação dos programas de pesquisa da filosofia e da sociologia.

A interseção das duas abordagens cria um amplo campo de pesquisa para a economia, juntando-a com outras ciências sociais e, conseqüentemente, a corrupção e sua natureza multidisciplinar é um tema que pode ser abordado por esse programa de pesquisa.

Segundo o mesmo autor, o tratamento dos mecanismos de coordenação pode ser visto sob três ângulos:

- de uma continuidade: ao aceitar o preceito neoclássico do individualismo metodológico e acreditar que fenômenos que não são explicados adequadamente pela teoria tradicional poderiam ser

caso a sua linguagem evoluísse, tornando-a apta a tratar comportamentos até agora vistos de forma inadequada;

- de uma ruptura, ao discordar das hipóteses de existência de um equilíbrio geral de todos os mercados e da racionalidade substantiva, colocando-se no lado oposto da corrente neoclássica e se juntando a teorias não tradicionais ou heterodoxas que apregoam outros tipos de fenômenos de coordenação; “A economia das convenções se situa assim deliberadamente no campo de uma ruptura radical” (RALLET, 1999, p. 111);
- de uma contribuição teórica, ao propor uma nova metodologia de análise que ultrapasse o embate entre individualismo e holismo. “Uma convenção nada mais é senão uma dialética do individual e do coletivo.” A convenção é produto de ações individuais. Portanto, a contribuição dessa corrente reside na introdução de uma “[...] dialética entre o individual e o coletivo no seio da análise econômica” (RALLET, 1999, p. 111-112).

Os indivíduos são tratados como heterogêneos e não escapam daquilo que é determinado pela estrutura. Nesse contexto metodológico, são forçados a cooperar mesmo que seus interesses sejam contraditórios. “A convenção se apresenta como o processo de resolução dessa contradição.”

O que se entende por convenção? Licha (2000) define convenção como:

Um comportamento rotineiro autosustentado que é aceito por todos os agentes, não existindo nenhum incentivo para se desviar dele dado que todos os agentes esperam que os outros o escolham.

O mesmo autor ainda expõe outras, como seguem abaixo:

Uma convenção é um padrão de comportamento habitual, esperado e que se autoreforça. Todos concordam, todos esperam que os outros concordem, e todos desejam concordar dado que todos também concordam.

Regularidade no comportamento que é reconhecida por todos os membros de uma sociedade e que estipula um comportamento numa específica situação recorrente.

Como surge ou é estabelecida uma convenção? Muitos autores atribuem explicações evolucionistas, onde a dinâmica da concorrência entre procedimentos permite uma seleção daqueles que irão sobreviver e se tornarão uma convenção. Determinar com precisão a origem das convenções ainda é uma tarefa em construção, mas entende-se que sobreviverá aquela que, por alguma razão, será escolhida por satisfazer ou preencher adequadamente as necessidades de determinada sociedade.

Como ressalta Rallet (1999, p. 113):

A perenidade da convenção repousa na idéia de cada um se conformará à convenção, que cada um crê que outros se conformarão à convenção, que esta crença leva cada um a se conformar à convenção, etc, [...] este raciocínio sendo dividido por todos (hipótese do *Common Knowledge*).

Vale, nesse momento, diferenciar contrato de convenção. O primeiro se constitui de um acordo prévio à ação entre duas partes e a segunda é uma construção, isto é, um instrumento que serve para coordenar e articular múltiplas e dispersas ações individuais. Uma convenção pode ser constituída de duas formas: ou por uma agente/autoridade central ou pela “[...] acumulação de precedentes [...]” (YOUNG, apud LICHA, 2000, p. 2). Pela sua aproximação com a abordagem evolucionária, a economia das convenções acredita existir uma ordem mesmo na presença de flutuações.

Também para esse campo do conhecimento, o mercado não pode ser visto como a única forma de coordenação das decisões dos agentes, como é considerada na teoria neoclássica. Ao contrário, os mercados sofrem a influência de instituições e regras e onde os agentes não são sujeitos atomizados, mas organizações que tomam decisões e que não alocam recursos exclusivamente regidos pelo sistema de preços.

O mercado, nessa corrente de pensamento, não pode ser desprovido de fundamentos sociológicos, institucionais e históricos. Como afirma Herscovici (2003c, p. 11):

[...] ele (o mercado) é definido como determinadas combinações entre variáveis econômicas e variáveis extra-econômicas, essas combinações sendo compatíveis entre si e permitindo gerar estabilidades relativas e históricas.

As decisões dos agentes econômicos são coordenadas por formas de coordenação mercantis - por sinais emitidos pelos preços no mercado, e não mercantis - por fatores intrínsecos à organização. Rallet (1999, p. 109) acrescenta que:

O objetivo não é tanto acrescentar um novo objeto - a organização – que seria o inverso simétrico do mercado (neoclássico), mas sim propor uma matriz teórica geral dos mecanismos de coordenação incluindo o mercantil e não mercantil, os preços e as regras, segundo as ponderações que especificam as formas organizadas destes mecanismos.

Por meio dessa perspectiva, o mercado gera uma entropia positiva, ou seja, uma tendência à desordem crescente que pode se agravar na ausência de mecanismos de regulação. Instituições e convenções são variáveis extraeconômicas que cumprem a função de coordenar e estabilizar os mercados e que se transformam ao longo do tempo, daí a importância da historicidade.

Como ressalta Herscovici (2003c, p. 12):

A permanência relativa de determinadas instituições e convenções permite explicar a existência de períodos de estabilidade relativa (e histórica) durante os quais é possível observar regularidades sociais e econômicas [...]

Keynes também utiliza o conceito de convenções na TG, ao afirmar que as convenções são regras de comportamento que permitem esperar que “[...] a situação existente dos negócios continuará por tempo indefinido [...]” (KEYNES, 1990, p. 13). As convenções em Keynes são vistas como mecanismo que servem para diminuir a incerteza e para assegurar a coordenação dos agentes.

Portanto, podem existir períodos estáveis e períodos instáveis, onde os primeiros indicam que determinadas convenções estão predominando garantindo uma estabilidade relativa. As atividades rotineiras prevalecem e o estado atual se perpetua. No entanto, quando novas convenções surgem, o futuro se torna incerto.

Os sistemas são instáveis porque apresentam uma hipersensibilidade às condições iniciais podendo apresentar múltiplos padrões de comportamento ao longo do tempo. Trajetórias não lineares, em que a acumulação de perturbações iniciais ao redor de estados instáveis conduz o sistema para um destes padrões. Sociedades diferentes, com condições iniciais similares, podem apresentar, no final

do processo, convenções diferentes. Dentro dessa ideia, podem-se mencionar os conceitos de *path dependence* e *lock-in*.

O primeiro refere-se ao fato de que as instituições de hoje têm forte relação com as de ontem, ou seja, uma vez escolhido o caminho uma estrutura institucional reforçará essa trajetória. As instituições passadas determinam a estrutura institucional presente que, por sua vez, influenciam as instituições futuras. A ligação que as instituições têm entre passado, presente e futuro são o que caracterizam a *path-dependence*. Nesse sentido, Conceição (acesso em 22 set. 2003) ressalta que:

Qualquer abordagem institucionalista deve incluir *path dependency*, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas.

A escolha ou definição de uma convenção está relacionada, numa abordagem *path-dependence*, com os estados da natureza que ocorreram no início do processo e com as expectativas dos agentes econômicos. Portanto, sociedades com condições iniciais semelhantes podem apresentar trajetórias e convenções distintas.

O segundo significa que, ao mesmo tempo, a criação desses mecanismos institucionais bloqueia (*lock-in*) o aparecimento de outras instituições mais eficientes. Portanto, mesmo que as instituições vigentes não sejam as mais eficientes e eficazes, elas podem permanecer por longo tempo.

No processo de *lock-in*, os agentes “[...] lembram de toda a história passada.” Tal fato permite o aparecimento da não ergodicidade, isto é, “[...] os eventos iniciais levam a um lock-in no longo prazo” (LICHA, 2000, p. 4). Isso ocorre porque é muito difícil alterar hábitos e interesses de várias naturezas, mesmo que a modificação institucional seja benéfica para o sistema.

A maior parte das definições sobre corrupção tem um caráter universalista, onde estão presentes elementos legalistas e normativistas. Diferenciando-se dessas, existe uma definição clássica de Heidenhemer (já vista no capítulo 2) em que é introduzido no conceito de corrupção, o elemento norma social, pois a maior parte das definições existentes podem não traduzir algumas realidades sociais específicas sociedades. Assim afirma Speck (2000, p. 13):

O universalismo embutido na rápida difusão de conceitos e instituições políticas ocidentais não estaria sendo acompanhado

pelos valores e comportamentos sociais. Essa discrepância seria o principal fator a explicar por que e quando a corrupção ocorre.

Costumes e maneiras são assim definidos no Dicionário Crítico de Sociologia (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p. 300):

[...] Montesquieu observa que ‘várias coisas governam os homens: o clima, a religião, as leis, as máximas do passado, os exemplos das coisas passadas, os costumes e as maneiras [...]. Os costumes e as maneiras são os usos que as leis não estabeleceram [...]. As leis regulam mais as ações do cidadão, e os costumes, mais as ações do homem [...]. Os costumes concernem mais à conduta interior, às maneiras, à conduta exterior.

Em relação à predominância da corrupção em países em desenvolvimento, Gunnar Myrdal (apud HEIDENHEIMER, 1970, p. 237) acrescenta que,

Quando observamos que a corrupção é mais predominante no Sul da Ásia do que nos países desenvolvidos [...] estamos subentendendo uma diferença de mores a respeito de onde, como e quando obter um ganho pessoal.

Klitgaard (1994, p. 78) relata outros casos:

[...] um autor atribui a corrupção disseminada no México, em parte, à maior importância dos relacionamentos pessoais naquele país. Se um amigo lhe pede um favor, você deseja atendê-lo [...]. O predomínio na sociedade do personalismo e da *amistad*, [...] exerce importante efeito no nível da corrupção. Os mexicanos tratam-se uns aos outros como pessoas, daí decorrendo o fato de os códigos formais de conduta terem pouco peso na sociedade.

Um dos desafios da economia das convenções, segundo Rallet (1999, p. 110), é de ordem macroeconômica: “[...] trata-se de explicar as disfunções macroeconômicas [...] que aparecem como efeitos intencionais de composição de comportamentos individuais.” A corrupção poderia ser vista como uma dessas disfunções, desde que a análise introduza a compreensão das formas de coordenação microeconômicas que existem. Tal cuidado se justifica uma vez que a “não transitividade dos níveis micro e macroeconômicos” pode ocorrer na análise de muitas disfunções econômicas.

No entanto, a corrupção no âmbito da economia das convenções pode ser tratada em situações em que determinadas relações sociais informais (convenções)

são estabelecidas por um grupo social qualquer. Torna-se um hábito e não é qualificada como corrupção por aquele grupo, uma vez que é admitida, praticada e tacitamente aceita. Ao contrário, caso determinada relação social informal não seja amplamente ou tacitamente aceita, muito provavelmente será um foco de conflito e qualificado como corrupção por aquele grupo. Tal abordagem coloca em xeque as diversas tentativas de elaboração de um conceito universal para a corrupção.

Como na visão neoinstitucionalista, aqui o elemento analítico determinante é novamente a legitimidade. A convenção será tanto mais duradouro quanto maior for sua legitimidade na sociedade ou sua aceitação, ainda que tácita, num determinado grupo que a utiliza. A convenção poder estar tão fortemente arraigada que pode, ao longo do tempo, ser formalmente institucionalizada e assim cristalizar relações sociais que antes eram apenas tacitamente corroboradas pela sociedade.

Em resumo, convenções são frágeis por natureza, dado que nada garante que uma proposição amplamente aceita e firmemente acreditada não desapareça de uma hora para outra. De fato, o colapso de convenções é um dos temas mais fascinantes de um projeto de pesquisa sobre a formação de expectativas.

4.3.3 Nova Economia da Informação

A informação é tratada de forma diferente nas diversas matrizes teóricas da análise econômica. A economia da informação de Arkelof (1970) e Stiglitz (1989) aponta que o sistema de preços não é um sinal eficiente e existem assimetrias de informação. Esta é analisada em função da natureza do sistema de preços, das especificidades dos bens e serviços e dos comportamentos dos agentes.

O debate sobre a natureza da informação se divide basicamente em dois eixos a partir da década de 70: aqueles que consideram a informação incompleta, mas não assimétrica e que para obter mais informação incorre num custo que será avaliado;⁴³ e aqueles que ressaltam a multidimensionalidade da informação, isto é, não é possível avaliar *ex-ante* a utilidade da informação que se deseja obter. No

⁴³ Não obstante na leitura que Milton Friedman faz da relação de Philips, em que existe uma assimetria entre trabalhadores e firmas.

entanto, mesmo sem a característica da multidimensionalidade da informação o mercado permanece produzindo resultados ineficientes.

A escola de expectativas racionais, ligada ao *mainstream*, aceita o postulado de informação imperfeita que é definido como desvios em relação aos resultados walrasianos, mas permanece aceitando os postulados de otimização, “racionalidade substantiva [...] como norma de decisão dos agentes e o equilíbrio como norma de atuação dos agentes” (POSSAS, 1995, p. 5). A informação adicional, nesse caso, adquire um custo uma vez que os preços, por si sós, não informam tudo. Os agentes econômicos decidem incorrer nesse custo comparando o custo marginal da informação com a sua receita marginal. Esse universo se caracteriza pela ausência de incerteza, pois os possíveis estados da natureza podem ser calculados probabilisticamente.

Na visão heterodoxa, como assegura Herscovici (2000, p. 113): “[...] a incerteza existe como ‘incompletude’ intrínseca da informação, a respeito do futuro [...] o tempo econômico é, por natureza, irreversível.” Os mecanismos econômicos e sociais são históricos, impedindo possibilidade de prever o futuro por meio de cálculos probabilísticos, logo o mundo econômico e social não é ergótico e produz falhas de mercado.

A Nova Economia da Informação busca desenvolver explicações para as situações de assimetria de informações entre compradores e vendedores, em que o sistema de preços não fornece todas as informações sobre a qualidade do produto ou do serviço. Esta só se torna conhecida após a compra ou, para conhecer antes, terá que se submeter a custos extras para a obtenção de informações suplementares. Por sua vez, os vendedores têm conhecimento sobre aquilo que estão oferecendo, ocorrendo a chamada assimetria de informação entre esses agentes.

Essa escola se aproxima da abordagem neoclássica ao considerar que a informação não é multidimensional. Por outro lado, se aproxima da abordagem heterodoxa ao acreditar que as assimetrias de informação geram ineficiência e perda de bem-estar.

Uma relação de agência é estabelecida entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada

tarefa de interesse do principal em troca de alguma contrapartida que pode ser pecuniária ou não.

O problema agente-principal tratado na teoria microeconômica está no fato de que os agentes (gerentes ou trabalhadores) de uma organização podem desejar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de lucros menores para o principal, isto é, os proprietários ou os acionistas.

Os proprietários ou acionistas não têm condições de acompanhar tudo o que fazem seus funcionários, pois estes sabem mais do que fazem do que os proprietários. Essa assimetria de informações cria o que é conhecido como: problema da relação agente e principal ou somente problema de agência. A maioria das organizações, seja pública, seja privada, é estruturada seguindo um modelo de hierarquia, onde existe aquele que executa as ações e aquele que as determina.

Vimos que o comportamento humano enfrenta limitações, tanto quanto à capacidade de acumular e processar informações como quanto à capacidade de transmiti-las. A presença da incerteza e a consideração de que vivemos num ambiente econômico complexo tornam difícil estabelecer probabilidades para n diferentes estados da natureza que podem afetar uma transação.

A assimetria de informação significa que as partes envolvidas numa determinada transação não possuem informações iguais e isso ocorre devido a racionalidade limitada dos indivíduos, a complexidade e a incerteza que caracterizam o ambiente econômico. Tal fato permite a existência de comportamentos oportunistas, isto é, manipular as assimetrias de informação visando à apropriação de rendas extras ou lucros.

Um comportamento oportunista é aquele em que o agente transmite informações de maneira seletiva e/ou distorcida ou faz promessas autodesacreditadas, isto é, que ele sabe *a priori* que não irá cumprir.

Na literatura econômica, existem duas formas básicas de oportunismo: o *ex-ante*, conhecido como seleção adversa, e o *ex-post*, conhecido como *moral hazard*. O primeiro tipo surge quando apenas uma das partes do contrato detém maiores informações que a outra⁴⁴ e esta acaba incorrendo em maiores custos de transação.

⁴⁴ Exemplo: uma empresa de seguro saúde que oferece planos de seguro de vida sem solicitar exames médicos prévios pode atrair clientes portadores de doenças terminais.

O segundo ocorre quando existe a possibilidade de uma das partes do contrato alterar seu comportamento após o contrato ser estabelecido.⁴⁵ A teoria da agência presente na microeconomia trata exatamente desse problema de comportamento oportunista.

Como já ressaltado, a corrupção, em geral, envolve ações de atores ou grupos que buscam obter vantagens e satisfazer interesse próprio à custa de um terceiro.

Serão vistos abaixo dois esquemas para se analisar a corrupção usando a teoria da agência. O primeiro esquema usa apenas as figuras do principal e do agente e ao segundo acrescenta-se a figura do cliente.

A teoria da agência ou da relação principal-agente, ou ainda principal-agente-cliente pode ser um instrumento, particularmente, útil na análise econômica da corrupção, dado que a corrupção pode ser caracterizada como um sacrifício do interesse do Principal em favor do Agente.

Um modelo de agência que pode ser analisado no estudo da corrupção é aquele onde o Principal é a sociedade e o Agente o burocrata ou político. Num ambiente democrático, esse último age em nome da sociedade que por meio do voto escolheu entre diferentes programas de governo. Este será implementado com o auxílio dos burocratas.

Sob essa modelagem percebe-se uma nítida assimetria de informações entre principal e agente. Os últimos agem em nome do primeiro e detêm informações, discricionariedade e, muitas ocasiões, poder de monopólio sobre vários serviços. O grau de assimetria pode ainda ser agravado se as atividades de Estado forem pouco transparentes e se inexistir *accountability*

No capítulo dois foi visto o conceito de corrupção pública que se pode ser subdividida em corrupção burocrática e a corrupção política. Na primeira o burocrata é o agente público envolvido e na segunda é o agente político, mas em todos eles o principal, isto é, a sociedade é a parte que não consegue monitorar e controlar todas as ações dos agentes públicos (políticos e burocratas). O agente pode adotar um comportamento oportunista (*ex-ante* e *ex-post*) ou seja, perseguir objetivos privados em desacordo com os interesses da sociedade ou dos eleitores.

⁴⁵ Exemplo: uma pessoa que faz um seguro de carro pode ficar menos cuidadosa e correr riscos adicionais.

O trabalho de Klitgaard (1994, p. 83) é uma referência no uso dessa teoria como instrumento para compreender e combater a corrupção, a partir da abordagem da corrupção na esfera pública em países em desenvolvimento, em particular África e América Latina. O problema da agência no setor público se desenharia na forma principal-agente-cliente, onde o alto escalão do governo exerce a figura do principal (P), o agente (A) representa os servidores públicos ou burocratas designados para executar as ações governamentais e, finalmente, o cliente (C) representando o agente privado ou a sociedade.

Muitos casos de corrupção pública envolvem a interação desses três atores. Nesse modelo, temos como pressuposto a honestidade do principal (P) que usa os agentes (A) para, em seu nome, executar as ações governamentais que terão impacto sobre o cliente (C).

As possibilidades de corrupção pública podem existir de acordo com as seguintes combinações: relação entre agente (A) e cliente (C); ou entre agente (A) e principal (P) ou, ainda, principal (P) e cliente (C). O suborno e a extorsão exemplificam a primeira relação; fraudes internas e peculato caracterizam a segunda e última financiamento escuso de campanhas eleitorais ou elaboração de leis como intuito de privilegiar determinado agente privado.

No caso da modelo analítico apresentado por Klitgaard, existe o pressuposto da honestidade do principal, ou seja, não existe uma a possibilidade de uma relação corrupta entre ele e o cliente. Se C abusa de sua relação com P (ex.: sonegação de impostos ou transferência ilegal de capital para o exterior), tal fato ocorre sem a ação ativa ou passiva do agente público.

A relação agente-principal-cliente em organizações públicas ocorre porque os burocratas das organizações públicas podem valorizar mais seus interesses pessoais em detrimento do interesse público. O principal, na maior parte das ocasiões, não tem conhecimento pleno do caráter do agente e, além disso, as informações estão mais próximas do agente do que dele. Para melhor ilustramos essa assertiva, segue o exemplo dado por Andwig e Fjeldstad (2000, p. 115):

O problema de agência surge quando o principal, como é comum no setor público, tem pouco conhecimento sobre a honestidade ou desonestidade do agente, e informações limitadas sobre as atividades produtivas e corruptas dos agentes e dos clientes.

De que maneira a informação incompleta e a monitoração dispendiosa influenciam o modo de ação dos agentes? Existiriam mecanismo de incentivos que poderiam oferecer ou estimular um comportamento do agente em sintonia com os interesses do principal ou do cliente, isto é, a sociedade? Essas perguntas são fundamentais em qualquer análise da relação principal-agente-cliente. Prováveis divergências de objetivos e a existência de assimetria de informações são dois elementos centrais na relação agente-principal-cliente. Como assinala Rose-Ackerman (2002, p. 62):

As relações entre agente e principal se situam no cerne das transações corruptas, com as comissões ilegais sendo uma opção que os agentes públicos têm para alocar os ganhos e as perdas da atividade de governo.

Embora o setor público não esteja submetido às forças de mercado que mantêm os administradores privados sob o controle, ainda assim os órgãos do governo podem ser monitorados com eficácia. A legislatura e outros órgãos governamentais executam uma função de controle de outros órgãos públicos.

Quando se torna impossível a medição direta do empenho pessoal, uma estrutura de incentivos que seja capaz de recompensar o resultado obtido por altos níveis de empenho pode induzir os agentes a procurar alcançar os objetivos estabelecidos pelos proprietários. Há, também, a possibilidade da criação de mecanismos de controle sobre a burocracia e os políticos.

Seja numa organização privada, seja pública, a tarefa de fiscalização do agente não é simples. Na administração pública, esse problema é ainda mais delicado, uma vez que o cliente (a sociedade) outorga ao principal (governo) a tarefa de controlar o agente (burocratas). Mesmo supondo que tanto o principal quanto o agente são incorruptíveis, deve-se, no mínimo, considerar que eles são intrinsecamente motivados por interesse próprio – sem ferir qualquer lei ou norma - e não pelo interesse público. A teoria da agência é bastante útil para a análise e compreensão dos comportamentos dos agentes públicos. O controle do cliente sobre as ações do principal e este sobre as ações do agente não é perfeito, mas deve-se sempre buscar aprimorar as ações de controle à supervisão dos agentes, uma vez que estão agindo buscando atingir fins privados.

Uma forma que parece ser eficaz no controle da corrupção de agentes públicos é a análise sistemática da estrutura de incentivos, dada pelas diversas leis, normas e regulamentos presentes na administração pública. Como assevera Silva (2001, p. 78), “[...] o incentivo à trapaça é diretamente proporcional à possibilidade de as ações do agente serem ocultas e à incapacidade do principal de controlá-las.” Portanto, o controle da corrupção, numa análise principal-agente, passa pela modificação da estrutura de incentivos. Se o agente tem incentivo para agir com fins privados, a alteração desse incentivo pode implicar mudança de estratégia do agente em direção ao objetivo do principal (governo) e do cliente (sociedade).

Um dos focos de mudança de incentivos deve ser o poder de discricionariedade do burocrata. Se esse poder existe, há também um incentivo a práticas corruptas. Portanto, um contrato eficiente entre cliente, principal e agente seria aquele que limitasse esses poderes. A falha de controle e supervisão do comportamento dos agentes públicos que tomam decisões econômicas e financeiras é que abre margem para a corrupção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o objetivo de enfatizar a relevância do estudo da corrupção pela ciência econômica e demonstrar que os diversos ramos de pesquisa desta disciplina, seja na matriz teórica ortodoxa ou seja na heterodoxa, podem dar uma contribuição robusta na construção de uma consistente teoria econômica da corrupção.

Não obstante a maioria dos recentes trabalhos acadêmicos sobre o tema possuírem viés neoclássico, este estudo mostrou que importantes programas de pesquisa no lado da heterodoxia econômica também podem oferecer um razoável instrumental teórico que, de forma alguma, deve ser negligenciado pelos estudiosos da corrupção.

O abuso de poder, a relação entre Estado e sociedade ou entre esfera pública e privada, o interesse privado e interesse público, a burocracia real e a desejada, o comportamento autointeressado e o de autopreservação individual, a assimetria de informação, as instituições, as convenções e comportamentos oportunistas foram alguns dos elementos econômicos e não econômicos presentes nesse estudo, demonstrando que o esforço na construção de uma teoria da corrupção deve ser multidisciplinar.

A corrupção a partir da perspectiva neoclássica é vista, em geral, como resultado do sistema de incentivos presentes no sistema econômico e que emergem do conjunto de leis, regras e normas - as regras do jogo econômico, que condicionam os comportamentos individuais e organizacionais modificando o equilíbrio de ganhos e perdas, benefícios e custos que estão a todo momento sendo medidos e avaliados pelos agentes econômicos.

Tais incentivos podem direcioná-los a atividades produtivas, como produzir bens e serviços ou improdutivas, como *lobbying* e propaganda para garantir determinado monopólio ou privilégio. No campo do pensamento neoclássico foram vistas quatro programas de pesquisa que ilustram bem a visão dessa corrente em relação a corrupção.

A nova economia institucional ressalta a influência que as instituições ou as “regras do jogo” tem sobre o comportamento humano e sua função de reduzir a incerteza inerente às relações econômicas. O sistema econômico pode ser comparado a um grande jogo econômico em que, os agentes econômicos (indivíduos e organizações) são os jogadores, as instituições constituem as regras do jogo e o Estado o juiz desse jogo. A função desse último é fiscalizar as ações dos agentes por meio de um sistema legal e policial bem definidos gerando uma estrutura de penalidades para aqueles que pretendem transgredir as regras.

Foi visto que dada uma determinada estrutura institucional podem existir incentivos para que os agentes econômicos formem grupos de pressão e de interesse que buscam renda “fora das regras do jogo”. A corrupção, sob essa abordagem, nada mais é do que, consequência de uma estrutura de incentivos deturpada utilizada pelos agentes econômicos que visam caçar renda ilegalmente dentro do Estado.

Na teoria da escolha pública foi ressaltado que tanto o mercado como o governo podem falhar no processo de alocação de recursos. A própria existência do Estado gera a oportunidade de alocações políticas indesejadas dos recursos públicos que podem ser definidas por critérios não competitivos e não eficientes. Os políticos e os burocratas agem com o objetivo de satisfazer seu autointeresse ou satisfazer o interesse de algum grupo de pressão, o que nem sempre pode estar de acordo com o interesse da sociedade. A corrupção nessa abordagem se traduz como comportamento *rent-seeking* do agente público que ao deter algum poder discricionário ou de monopólio pode usá-lo de acordo com seu autointeresse e fora das regras do jogo.

A economia do crime tem como pano de fundo a teoria da escolha racional em que a corrupção pode ser analisada como um crime calculado e não como um ato passional. Para esse programa de pesquisa, os agentes, privados ou públicos, se engajam numa atividade corrupta porque os benefícios potenciais de ser corrupto são atraentes comparativamente ao custo dessa ação ilícita que é determinado pela estrutura de penalidade vigente.

Na teoria da Ineficiência X foi mostrado que as organizações (públicas) ou mesmo indivíduos (burocratas) que detêm poder de monopólio de sua atividade e, com efeito, de discricionariedade, tendem a ser ineficientes, isto é, uma ineficiência

gerada a partir do grau discricionariiedade possuído pelo agente público. A corrupção pode ser vista como um elemento de ineficiência gerada por esse excesso de discricionariiedade.

Em resumo, o campo neoclássico ao contribuir para a construção de uma economia da corrupção enfatiza a necessidade do estudo das instituições sob o arcabouço do postulado das escolhas racionais. Consequentemente, busca ampliar e estender o campo analítico da corrupção que durante muito tempo ficou restrita, principalmente à sociologia e à ciência política.

Mas limitar a discussão do problema da corrupção a uma abordagem que considera apenas o sistema de incentivos é desconsiderar uma série de outros elementos importantes presentes na teoria econômica. A corrupção vista sob a análise heterodoxa mostra que abordagens fora do campo neoclássico podem ser igualmente úteis para a economia da corrupção. O institucionalismo heterodoxo aqui representado pelos neoinstitucionalistas, os regulacionistas e a economia das convenções e, a nova economia da informação foram os campos de pesquisa do lado da heterodoxia escolhidos nesse trabalho.

Não é incomum contextos sociais em que a o entendimento sobre os padrões de comportamento são mais relevantes do que um sistema de incentivo ou de penalidade. Ou seja, normas, códigos de conduta e modos de comportamento presentes e disseminados numa sociedade podem ser muito mais eficazes no controle da corrupção do que mecanismos de controle.

As diferentes formas de comportamento presentes em diferentes regiões e sociedades é um fator que não pode ser negligenciado. Esse elemento não é imutável ao longo do tempo, uma vez que a forma de comportamento individual é influenciada, em parte, pelo comportamento dos que estão em torno.

O argumento usual utilizado para justificar determinadas ações individuais eticamente reprováveis é “eu faço porque os outros fazem” ilustrando a possibilidade de homogeneidade de comportamento dentro de uma sociedade ou de um grupo social pelo efeito imitação ou por se tratar de uma convenção. A integridade que pauta a ação do indivíduo pode ser descolada de qualquer sentimento de decoro ou probidade íntimo e ser, simplesmente, uma atitude de aceitar e concordar com as regras de comportamento exigidas.

A abordagem da corrupção no campo institucionalista heterodoxo se preocupa com questões como tempo, lugar e circunstâncias onde os trabalhos provenientes de outras disciplinas (a sociologia, a ciência política e a antropologia) não devem ser negligenciados. Para uma compreensão mais ampla da corrupção não apenas a estrutura de incentivos presentes no sistema econômico deve ser considerada, mas os valores, costumes e normas e sua evoluções são também importantes. Esse campo de pesquisa ressalta a importância na evolução social e econômica das instituições sociais em que a economia de mercado nada mais é do que um sistema de controle social representado pelas instituições, que a fazem operar.

A corrupção na escola regulacionista foi vista buscando entender sua influência sobre o regime de acumulação, isto é, em que medida a sua ocorrência endêmica pode prejudicar a estabilidade do sistema ampliando os conflitos, os desequilíbrios e as distorções do processo de acumulação. O mercado não pode ser considerado independentemente das instituições sociais que o sustentam, sendo assim, o tipo de regulação é influenciado por instituições historicamente determinadas que têm a função de articular a esfera econômica e a esfera política dentro de um mundo caracterizado por conflitos. A corrupção endêmica presente numa determinada sociedade pode ser uma relação social que se cristalizou ao longo do tempo decorrente de formas institucionais específicas escolhidas e que ao exacerbar conflitos pode não conter o desequilíbrio do sistema nem a perenidade do modo de regulação levando a modificações das estruturas institucionais.

A nova economia da informação busca desenvolver explicações para as situações de assimetria de informações entre compradores e vendedores. Essa escola se aproxima da abordagem neoclássica ao considerar que a informação não é multidimensional. Por outro lado, se aproxima da abordagem heterodoxa ao defender que as assimetrias de informação geram ineficiência e perda de bem-estar. A teoria da agência extraída desse programa de pesquisa tem sido bastante usada pelos economistas uma vez que ajuda a compreender as relações entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada tarefa de interesse do principal em troca de alguma contrapartida que pode ser pecuniária ou não. A corrupção pública nada mais é do

que a quebra da confiança do agente (burocratas e políticos) na sua relação com o principal (a sociedade).

Vimos que o excesso de formalização matemática da teoria neoclássica e seus postulados não conseguem explicar, por si só, o fenômeno da corrupção. Por exemplo, a Nova Economia Institucional (Coase e Williamson) e a Nova Economia da Informação (Stiglitz), ainda que separadas nesse trabalho, respectivamente, no plano da ortodoxia e da heterodoxia, constituem claramente programas de pesquisa científicos alternativos que demonstraram ser mais qualificados, realistas e resolutivos na compreensão e na formulação de uma Teoria Econômica da Corrupção.

Valemos da seguinte conclusão de Herscovici (2015) dentro de um trabalho sobre necessidade de intervenção institucional nos mercados de certificação:

“(...) o funcionamento “satisfatório” dos mercados não pode ocorrer sem uma série de variáveis institucionais: marcas, efeitos de reputação, agências reguladoras, normas jurídicas, regras e sistemas de controle. Esses resultados são totalmente conformes à análise ligada ao institucionalismo de Veblen, de Commons e à Escola Francesa da Regulação: a análise econômica deve incluir essas variáveis “extraeconômicas”, variáveis essas sem as quais os mercados “concretos não têm condições de funcionar.

Conclui-se que a ciência econômica fornece instrumentos analíticos ortodoxos e heterodoxos relevantes para o estudo da corrupção, um fenômeno social que vem externando suas graves consequências para as sociedades que permitem sua disseminação. A teoria econômica vem complementar e enriquecer uma estrutura teórica da corrupção que já vinha sendo construída pelas demais disciplinas sociais, notadamente a sociologia, a ciência política e a antropologia.

REFERÊNCIAS

- 1 ALAM, Muhammad Shahid. Anatomy of corruption: an approach to the political economy of underdevelopment. **American Journal of Economics and Sociology**, v. 48, n. 4, p. 441-456, Oct.1989.
- 2 AMUNDSEN, Inge. **Political corruption**: an introduction to the issues. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2000.
- 3 ANDWIG, Jens; FJELDSTAD, Odd-Helge. **Research on corruption**: a policy oriented survey. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2000.
- 4 ANDWIG, Jens. **Issues of corruption**: a policy-oriented survey of research. Oxford; University of Oxford, 2000.
- 5 ARKELOF, George Arthur. The market for "lemons": quality uncertainty and the markets mechanism. **Quarterly Journal of Economics**, v. 85, n. 3, p. 488-500, Aug. 1970.
- 6 AZFAR, Osmar; LEE, Young; SWAMY, Anand. The causes and consequences of corruption. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 573, n. 1, p. 42-56, Jan. 2001.
- 7 BECKER, Gary Stanley. A theory of competition among pressure groups for political influence. **Quarterly Journal of Economics**, v. 98, n. 3, p. 371-400, Aug. 1983.
- 8 BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, Mar./Apr. 1968.
- 9 BECKER, Gary Stanley. **The economic approach to human behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- 10 BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre a eficiência e democratização. São Paulo: Manole, 2003.
- 11 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1999.
- 12 BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de sociologia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993.
- 13 BRASZ, Hendrikus Andries. The sociology of corruption. In: HEIDENHEIMER, Arnold Joseph. **Political corruption**: readings in comparative analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970. p. 41-45.
- 14 BRUE, Stanley; McCONNEL, Campbell. **Microeconomia**: princípios, problemas e políticas. 14. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.
- 15 BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**. Disponível em: <www.econlib.org/library/buchanan/buchcv3contents.html>. Acesso em: 17 ago. 2003.
- 16 CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. **Determinantes da criminalidade**: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 2003. (Texto para discussão, n. 959).
- 17 COASE, R.H. **The Problem of Social Costs**. Journal of Law and Economics, Chicago, v.3, p.1-44. 1960.

- 18 COASE, R.H. **The Nature of the firm**. Economica: Oxford, n.4, p.386-405. 1937.
- 19 CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. especial, p. 603-620, 2002b.
- 20 CONCEIÇÃO, Octávio A. C. Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23. n. 1 p. 77-106, 2002a.
- 21 CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo. **O conceito de instituições nas modernas abordagens institucionalistas**. Disponível em <www.race.nuca.ie.ufrj.br/sep/eventos/enc2002/m18-conceicao.doc>. Acesso em: 22 set. 2003.
- 22 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1999.
- 23 ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- 24 FIANI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: HASENCLEVER, Lia; KUPFER, David (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- 25 GIRGLIOLI, Pier Paolo. Burocracia. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1999. v. 1.
- 26 GLEISER, Ilan. **Caos e complexidade: a evolução do pensamento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- 27 GUJARTI, Damodar. **Basic econometrics**. 3. ed. New York: McGraw-Hill, 1995.
- 28 HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- 29 HASENCLEVER, Lia; KUPFER, David (Org.). **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- 30 HEIDENHEIMER, Arnold Joseph. **Political corruption: readings in comparative analysis**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- 31 HERSCOVICI, Alain. **Economia da cultura e da comunicação: elementos para uma análise sócio-econômica da cultura no capitalismo avançado**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1995.
- 32 HERSCOVICI, Alain. Informação, mercado e regulação macroeconômica. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 7, p. 104-126, dez. 2000.
- 33 HERSCOVICI, Alain. Irreversibilidade, incerteza e teoria econômica: reflexões a respeito do indeterminismo metodológico e de suas aplicações na ciência econômica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 8., 2003, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2003b. CD-ROM.

- 34 HERSCOVICI, Alain. Historicidade, entropia e não linearidade: algumas aplicações possíveis na Ciência Econômica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31., 2003, Porto Seguro. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2003c.
- 35 HERSCOVICI, Alain. Tecnologia da informação e da comunicação, modificação do espaço público e novas articulações entre o público e o privado... In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, 12., 2003, Recife. Disponível em: <www2.eptic.com.br/arquivos/revistas/vol.v,n.2,2003/Alain.pdf>. Acesso em: 30 set. 2003a.
- 36 HERSCOVICI . 'A Economia Neoclássica: uma análise lakatosiana'. Revista de Economia Política (Impresso), v. 35, p. 10-31, 2015.
- 37 HERSCOVICI, Alain . Escolha Coletiva, Governança e Direitos de Propriedade: Uma Análise Econômica dos Commons. **Nova Economia** (UFMG. Impresso), v. Vol 23, p. 57-88, 2013.
- 38 HERSCOVICI, Alain. Assimetrias de informação, qualidade e mercados da certificação: a necessidade de uma intervenção institucional. **VIII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**. Uberlândia. Agosto, 2015.
- 39 HERSCOVICI, Alain. Informação, Conhecimento e Direitos de Propriedade Intelectual: os limites dos mecanismos de mercado e das modalidades de negociação privada. A contribuição de Williamson à análise dos Direitos de Propriedade Intelectual. **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 54-72, 2012.
- 40 HODGSON, Geoffrey Martin. The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, n. 1, p. 166-192, Mar. 1998.
- 41 HUNT, Emery Kay. **História do pensamento econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1981.
- 42 JEVONS, Willian. **The theory of political economy**. 5. ed. New York: Augustus M. Kelly, 1965.
- 43 JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, Kimberley Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- 44 JOHNSTON, Michael. O paradoxo da corrupção: efeitos grupais e sistêmicos. In: LEITE, Celso. **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987.
- 45 KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1990.
- 46 KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.
- 47 KRUEGER, Anne Osborn. The political economic of the rent- seeking society. **American Economic Review**. v. 64. n. 3, p. 291-303, June 1974.
- 48 LEITE, Celso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1987.
- 49 LICHA, Antonio Luis. **Evolução das convenções**. Versão preliminar. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 29 ago. 2000.

- 50 MARX, Karl. **Le capital**. Paris: Editions Sociales, 1976. v. 1.
- 51 MAURO, Paulo. Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativas. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- 52 MÉDICI, André Cezar. **Burocracia e ética**: notas introdutórias sobre os usos privados do espaço público. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1992. (Textos para discussão, n. 6).
- 53 Menger, Carl. **Principles of economics**. New York: Free Press, 1950.
- 54 MORIN, Edgar. **Introduction à la pensée complexe**. Paris: ESF, 1990.
- 55 MYRDAL, Gunnar. Corruption: its causes and effects. In: HEIDENHEIMER, Arnold Joseph. **Political corruption**: readings in comparative analysis. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- 56 NOONAN JUNIOR, John-Thomas. **Subornos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- 57 NORTH, Douglas. **The new institutional economics and development**. 1992. Disponível em: <www.econ.iastate.edu/tesfatsi/newlnste.north.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2003.
- 58 NORTH, Douglas. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991.
- 59 NYE, Joseph Samuel. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. **American Political Science Review**, n. 61, p. 417-427, 1967.
- 60 OFFE, Claus. **Contradicciones en el estado de bienestar**. Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- 61 OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
- 62 PASSANEZI, Paula Meyer Soares. **A evolução das instituições segundo Douglas North**: uma visão crítica com aplicação para o caso da previdência no Brasil. 2002. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- 63 POSSAS, Mario. **A cheia do “mainstream”**: comentários sobre os rumos da ciência econômica. Rio de Janeiro: UFRJ, Instituto de Economia, 1995.
- 64 RALLET, Alain. A teoria das convenções entre os economistas. **Nexos Econômicos**, Salvador, v. 1, n. 2, dez. 1999.
- 65 RODRIGUEZ-ALVAREZ, Ana; SUÁREZ-PANDIELLO, Javier. Organizaciones burocráticas e ineficiencia X. **Revista de Economía Pública**, n. 164, p. 83-107, jan. 2003.
- 66 ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2002.
- 67 ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption**: a study in political economy. New York: Academic Press, 1978.

- 68 SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- 69 SEN, Amartya Kumar. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- 70 SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert Ward. Corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 108, n. 3, p. 599-617, Aug. 1993.
- 71 SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. São Paulo: Ed. SENAC, 2001.
- 72 SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Fronteiras da nova economia institucional**. São Paulo: FGV, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 1996. (Série Relatório de pesquisa, n. 5).
- 73 SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **O controle dos processos de licitação: uma análise da economia política**. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 12 nov. 2003.
- 74 SPECK, Bruno. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: SPECK, Bruno (Org.). **Os custos da corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- 75 STIGLER, George Joseph. The optimum enforcement of laws. **Journal of Political Economy**, v. 78, n. 3, p. 526-536, May/June 1970.
- 76 STIGLITZ, Joseph Eugene. **The economic role of the state**. Oxford: Basil Blackwell, 1989.
- 77 STRACHMAN, Eduardo. Instituições: uma caracterização crítica. **Economia**, v. 3, n. 1, p. 195-220, jan./jun. 2002.
- 78 TANZI, Vitor. Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. **IMF Staff Papers**, v. 45, n. 4, Dec. 1998.
- 79 TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. **Western Economic Journal**, n. 5, n. 3, p. 224-232, June 1967.
- 80 VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- 81 VEBLEN, Thorstein Bunde. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- 82 WEBER, Max. **Parlamentarismo e governo**. São Paulo. Nova Cultural, 1997.
- 83 WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. London: Collier Macmillan Publishers. 1998.

SUGESTÕES DE LEITURA SOBRE O TEMA

1. ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry. The choice between market failures and corruption. **American Economic Review**, v. 90, n. 1, p. 194-211, Mar. 2000.
2. ARROW, Kenneth Joseph. Limited knowledge and economic analysis. **American Economic Review**, v. 64, n. 1, p. 1-10, Mar. 1974.
3. BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64-77, jan./fev. 1996.
4. CARRERA-FERNANDEZ, José; PEREIRA, Rogério. A economia do crime: uma abordagem a partir da região policial da Grande São Paulo. **Economia**, v. 3, n. 1, p. 193-230, jan./jun. 2002.
5. CARRILO, Juan. **Grafts, bribes and the practice of corruption**. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles, Ecare, July 1998.
6. DAVIDSON, Paul. Reality and economic theory. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 18, n. 4, p. 479-508, 1996.
7. GAMBETTA, Diego. Civismo e corrupção. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Oliver (Org.). **Democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
8. GAMBETTA, Diego. **Corruption: analytical map**. Oxford: University of Oxford, July 2000.
9. GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?** São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
10. GRAY, Cheryl Willianson; KAUFMANN, Daniel. Corruption and development. **Finance and development**, v. 35, n. 1, p. 7-10, Mar. 1998.
11. GROSSMAN, Sanford Jay; STIGLITZ, Joseph Eugene. Information and market structure. **American Economic Association**, v. 66, n. 2, p. 246-253, May 1976.
12. HERSCOVICI, Alain. Economia do desequilíbrio, sistemas de preços e instituições: elementos de análise. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 57-76, 2002.
13. HERSCOVICI, Alain. Os fundamentos macroeconômicos da regulação de mercado: uma análise da concorrência a partir de Marx e Keynes. **Cadernos de Economia – UFES**, Vitória, n. 14, mar. 1997.
14. KAUFMANN, Daniel. Corruption: the facts. **Foreign Police**, n. 107, p. 114-131, Summer 1997.
15. LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman; SOARES, Rodrigo Reis. **Accountability and corruption**. Washington: World Bank, Nov. 2001.
16. LEIBENSTEIN, Harvey. Allocative efficiency vs. X-efficiency. **American Economic Review**, v. 66, n. 3, p. 392-415, June 1975.
17. MAURO, Paulo. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, Aug. 1995.
18. MAURO, Paulo. **Why worry about corruption?** Washington: IMF, 1997. (Economic issues, v. 6).

19. MELO, Clóvis Alberto Vieira de. Alta corrupção e baixa *accountability*: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo TCU em obras do governo federal. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3., 2002, Niterói. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpol5.1.doc>>. Acesso em: 23 set. 2003.
20. MENEZES, Flavio Marques. **The microeconomics of corruption**: the classical approach. Rio de Janeiro: FGV, Escola de Pós-Graduação em Economia, nov. 2000. (Ensaio econômico, n. 405).
21. MORTON, Justin. **Monopoly and X-efficiency**. Disponível em: <www.maths.tcd.ie/local/junk/econrev/ser/html/morton.html>. Acesso em: 10 out. 2003.
22. NORTH, Douglas. Transactions costs through time. In: MÉNARD, Claude (Ed.). **Transaction cost recent developments**. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. cap. 6.
23. OCDE. **Corruption**: the issues. Paris: Development Center, 1997. (Technical papers, n. 122).
24. OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
25. PINDYCK, Robert Stephen; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1999.
26. PRENDERGAST, Canice. **Investigating corruption**. Chicago: University of Chicago, July 2000.
27. SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea Camara. **How does corruption hurt growth?** Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. New York: Practicing Law Institute, 2001.
28. TOCQUEVILLE, Alexis de. **Da democracia na América**. São Paulo: Ed. Nacional, 1969.