

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

CAROLINA DE MENEZES CARDOSO

ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA

Porto Alegre

2018

CAROLINA DE MENEZES CARDOSO

ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira

Porto Alegre
2018

CIP - Catalogação na Publicação

Cardoso, Carolina de Menezes
ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA
/ Carolina de Menezes Cardoso. -- 2018.
85 f.
Orientador: Julio Cesar de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Economia da corrupção. 2. Causas e
consequências à corrupção pública. 3. Mensuração da
corrupção. 4. Medidas de combate à corrupção pública.
I. de Oliveira, Julio Cesar, orient. II. Título.

CAROLINA DE MENEZES CARDOSO

ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO PÚBLICA

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira

Aprovada em: Porto Alegre, 05 de dezembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira
UFRGS

Prof. Dr. Sergio Marley Modesto Monteiro
UFRGS

Prof. Ma. Karen Stallbaum
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Julio Cesar de Oliveira, meu orientador, pela dedicação intensa, apreço e companheirismo com que me ajudou a construir este trabalho. Agradeço também pelo tempo que dispendeu nesse último ano de pesquisa, pois não foi pouco. Em seu nome, estendo o agradecimento aos professores e às professoras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que, assim como ele, cumprem com a missão de formar profissionais e pessoas mais qualificadas.

Agradeço também à minha mãe, Andréa Menezes, por ser minha grande fonte de inspiração, carinho e amor. À minha avó de coração, Maria Sousa, pela incansável educação e cuidado. Aos meus padrinhos, Irla e Péricles Vieira, por serem meus segundos pais. Ao meu pai, Dario Cardoso e à minha avó paterna, Marilza Cardoso, pelos conselhos e torcida.

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu namorado, Rodrigo Azevedo Pellegrini, grande responsável pela conclusão deste curso, por seu apoio e amor incondicionais, que nunca mediram forças em me ajudar e guiar na árdua tarefa que é ser uma estudante de Economia.

Espero que este trabalho tenha feito jus às pessoas maravilhosas que me permitiram construí-lo.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a análise de estratégias econômicas de combate à corrupção pública, ou seja, aquela que ocorre necessariamente com a presença de um ente do Estado. Este estudo deu especial atenção para sua ocorrência nos países em desenvolvimento, tradicionalmente mais afetados por esse fenômeno. Para fornecer um panorama teórico, o primeiro capítulo contém conceitos de corrupção, desde definições preliminares até aquelas provenientes da teoria da agência e *rent-seeking*. Nele são apresentadas, ainda, as causas e fatores que contribuem para o surgimento e propagação da corrupção, relacionadas principalmente a carências na gestão da sociedade pelo poder público. No segundo capítulo, trata-se dos aspectos práticos do estudo, trazendo métodos de mensuração do problema, sob a forma de indicadores, e as consequências econômicas ligada a esse crime, desde a redução nos investimentos em um país até a alteração da própria estrutura social. No último capítulo, são apresentadas as estratégias de combate à corrupção propriamente ditas, tanto as consolidadas pela literatura e estudos empíricos, como a necessidade de reformas na carreira e remuneração dos servidores públicos, até as que se apresentam como inovações, em especial a importância da transparência e cooperação entre países. Nesse estudo foi possível concluir que a corrupção pública trata-se de problema de alta complexidade que envolve desde as camadas mais inferiores da administração até as mais altas do governo, podendo gerar impactos que por anos retardam o crescimento e desenvolvimento econômico de um país. Mesmo assim, as diversas propostas de enfrentamento da corrupção demonstram que ela pode ser abordada a partir de reformas no modo como o governo interage com a economia e com sua população, sendo um processo de longo prazo que exige investimentos, envolvimento de diversos setores da economia e sociedade e, acima, de tudo, resiliência.

Palavras-chave: Economia da corrupção. Causas e consequências à corrupção pública. Mensuração da corrupção. Medidas de combate à corrupção pública.

ABSTRACT

The present work has the objective of analyzing economic strategies to fight against public corruption, that is, the one that necessarily occurs with the presence of a State entity. Particular attention has been paid to its occurrence in developing countries, traditionally more affected by the phenomenon, although the research has not been limited exclusively to these states. To provide a theoretical overview, the first chapter contains concepts of corruption, from preliminary definitions to those derived from agency theory and rent-seeking. It also presents the causes and factors that contribute to the emergence and spread of corruption, related mainly to deficiencies in the management of society by the public power. In the second chapter, the practical aspects of the study are presented, bringing methods of measurement of the problem in the form of indicators, and the economic consequences associated with this crime, from the reduction of investments in a country to the alteration of the social structure itself. In the last chapter, it is brought the strategies to combat corruption itself, both those consolidated by literature and empirical studies, such as the need for career reforms and the remuneration of public servants, to those that present themselves as innovations, especially the importance of transparency and cooperation between countries. In this study it was possible to conclude that public corruption is a problem of high complexity that involves from the lower layers of the administration to the top heads of government, which can generate impacts that for years delay the growth and economic development of a country. Even so, the various proposals to tackle corruption show that it can be addressed by reforms in the way government interacts with the economy and its population, being a long-term process that requires investments, involvement of various sectors of the economy and society, and above all, resilience.

Keywords: Economics of corruption. Causes and consequences to public corruption. Measurement of corruption. Measures to combat public corruption.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipos de corrupção	13
Figura 2: [Algumas] relações agente-principal na economia	15
Figura 3: Condutores e efeitos da corrupção neoclássica	21
Figura 4: <i>Trade-off</i> entre nível de salário e corrupção.....	26
Figura 5: Mapa de incidência da corrupção no mundo – Controle da Corrupção 2017.	40
Figura 6: Propulsores e efeitos da corrupção política em países subdesenvolvidos.....	49
Figura 7: Estado de Direito na América Latina	64
Figura 8: Modo de funcionamento da estratégia <i>convening</i>	69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CC	Controle da Corrupção
ICP	Índice de Percepção da Corrupção
ICPA	Índice da Corrupção Pública Administrativa
MCNO	Modelo de Componentes Não-Observáveis
MESICIC	Convenção Interamericana contra a Corrupção o Mecanismo de Acompanhamento de sua Implementação
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
PIB	Produto Interno Bruto
TCU	Tribunal de Contas da União
WGI	<i>Worldwide Governance Indicator</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ASPECTOS TEÓRICOS DA CORRUPÇÃO	12
2.1	OS CONCEITOS DE “CORRUPÇÃO”	12
2.1.1	Definições preliminares	12
2.1.2	A corrupção e a teoria da agência.....	14
2.1.3	A corrupção como um fenômeno <i>rent-seeking</i>	17
2.2	CAUSAS DA CORRUPÇÃO	19
2.2.1	Intervenções ineficientes do governo na economia.....	20
2.2.2	Ineficiências nos poderes.....	23
2.2.3	Baixos salários dos servidores públicos	25
2.2.4	Custo-benefício do crime e aplicação de punições.....	27
2.2.5	Agravantes das condições em países em desenvolvimento.....	29
3	ASPECTOS PRÁTICOS DA CORRUPÇÃO	34
3.1	MÉTODOS DE MENSURAÇÃO.....	34
3.1.1	Índice de Percepção da Corrupção (IPC) – Transparência Internacional.....	35
3.1.2	Indicador Mundial de Governança: Controle da Corrupção – Banco Mundial..	38
3.1.3	Índice da Corrupção Pública Administrativa (ICPA).....	41
3.2	CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA CORRUPÇÃO	43
3.2.1	Redução dos investimentos	44
3.2.2	Ineficiência burocrática e baixa produtividade do capital.....	46
3.2.3	Distorção dos mercados.....	47
3.2.4	Consequências atuantes em países em desenvolvimento	48
4	ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO	52
4.1	REFORMAS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO	54
4.2	MAIOR EFICIÊNCIA NOS PODERES	57
4.3	INOVAÇÕES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	66
4.3.1	Programa de inspeções alfandegárias privadas	66
4.3.2	<i>Convening</i>	68
4.4	CIDADANIA, TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIA	70
5	CONCLUSÃO	75
	REFERÊNCIAS	77
	ANEXO A – ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC) 2017	82
	ANEXO B – ÍNDICE DA CORRUPÇÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA (ICPA), 1998 – 2012	83

1 INTRODUÇÃO

O Brasil detectou recentemente um grande esquema de corrupção. Mídia, sociedade, governo e comunidade internacional voltaram suas atenções ao fenômeno, buscando compreender como foi possível que desvios dessa magnitude passassem despercebidos por tantos anos.

A corrupção não é novidade no país e muito menos no mundo. Na verdade, é um problema altamente familiar para os estados em desenvolvimento, que em geral são os mais assolados pelo crime, uma vez que seus recursos já são comparativamente mais escassos dos que os que detêm os países desenvolvidos – qualquer desvio, portanto, gera um impacto muito maior nas economias emergentes.

Embora seja uma velha conhecida, pouco se sabe efetivamente sobre a corrupção. Grande parte disso se dá pelo fato de que se trata de um crime com uma característica muito peculiar: por ocorrer longe dos holofotes do público, boa parte dos crimes só é revelada quando algum dos envolvidos nos esquemas decide trair os demais e delatar as ações do grupo. A coletividade com que ocorre a corrupção também é outra particularidade desse crime, pois não basta um indivíduo com a intenção de se envolver em atividades corruptas; é preciso que alguém esteja disposto a auxiliá-lo nessa tarefa.

No âmbito das ciências econômicas, os estudos quanto a economia da corrupção sofreram grande *gap* de gerações. Se nas décadas de 1980 e 1990 houve uma multiplicação dos trabalhos publicados nesse sentido, em verdadeiras construções interdisciplinares a respeito da temática, nos últimos anos, justamente quando há a maior disseminação do fenômeno, pouco se produz nesse campo, ficando a cargo das demais ciências sociais aplicadas a tarefa de compreender a corrupção tal qual ela se apresenta hoje em dia.

Por conta disso, a justificativa para esse estudo é a necessidade, dado o cenário atual, de se traçar um panorama geral a respeito da corrupção sob o ponto de vista da economia, a fim de unir aspectos intertemporais do fenômeno, como suas definições e causas tradicionais, até às inovações no campo teórico e das aplicações empíricas, em especial no que toca a métodos de resolução do problema. Em que pese sejam de demasiada relevância as contribuições provenientes das demais áreas do conhecimento, fato é que a economia, em razão do método adotado, por vezes é a ciência mais habilitada para aplicar os resultados

obtidos em outros campos, de modo que se torna essencial a retomada dos estudos da economia da corrupção.

Partindo do pressuposto de que existem formas concretas de combater a corrupção pública, seja no campo da prevenção ou repressão, o objetivo deste trabalho é apresentar quais seriam essas medidas sob o enfoque da economia. Dá-se especial atenção à corrupção pública, ou seja, aquela que envolve ao menos uma das partes ligadas ao Estado, por se tratar da modalidade que mais afeta a sociedade em geral, principalmente as camadas mais pobres, que se veem sem a provisão de recursos básicos para condições mínimas de vida. Como objetivo secundário, esta monografia busca demonstrar que muito pode ser feito em termos de combate à corrupção, a fim de incentivar os agentes a insistirem no estudo do tema.

Assim, o trabalho encontra-se dividido em três capítulos. No primeiro, são tratados de aspectos teóricos da corrupção, iniciando-se pelas suas definições, passando pela contextualização a partir da teoria da agência e do *rent-seeking*. Ainda nesse ponto são apresentadas as causas e fatores da corrupção, tanto aquelas que contribuem para seu surgimento quanto as responsáveis pela propagação, salientando as que afetam diretamente os países em desenvolvimento.

No segundo capítulo, são trazidos aspectos práticos da corrupção. Em primeiro lugar, são analisados três índices de mensuração do fenômeno, dois deles tradicionalmente utilizados pelos estudiosos do tema e um terceiro que é uma novidade no âmbito das técnicas de estimação do fenômeno. Após, trata-se das consequências econômicas da corrupção, trazendo também nessa etapa apontamentos específicos quanto aos impactos nos países emergentes.

No terceiro e último capítulo são apresentadas as estratégias econômicas de combate à corrupção em si, em especial aquelas que diretamente são ou poderiam ser aplicadas às economias em desenvolvimento, escolhidas não por critérios objetivos propriamente ditos e sim por se tratarem de medidas largamente reproduzidas entre os estudiosos do tema ou por trazerem novas possibilidades de reforma.

2 ASPECTOS TEÓRICOS DA CORRUPÇÃO

A corrupção é um problema antigo e complexo que envolve todo o tipo de agente e esfera, desde o cidadão comum, quando, por exemplo, passa por baixo da catraca de um ônibus para não pagar a passagem, até os burocratas e empresários mais poderosos e influentes de um país, ao se apropriarem de dinheiro público. Mesmo que haja importante diferença entre as “pequenas corrupções” e aquelas que afetam a sociedade em escalas mais globais, há um fator comum que as une: o mal uso de um poder para obter alguma vantagem.

Para compreender como a corrupção¹ de fato atua na sociedade e como combatê-la, contudo, é necessário que sejam apresentados e compreendidos certos conceitos preliminares sobre a questão, o que será feito no próximo tópico.

2.1 OS CONCEITOS DE “CORRUPÇÃO”

O desafio de se analisar um fenômeno como a corrupção começa já na definição do que, efetivamente, pode ser entendido como tal. De maneira geral, um ato corrupto é facilmente percebido, porém, como bem coloca Elliot (2002), pessoas diferentes percebem a corrupção de maneiras diferentes.

Para fins didáticos, serão apresentados inicialmente conceitos iniciais, mais globais, do que é a corrupção. Com essa base teórica, será possível compreender melhor duas grandes definições que passam por importantes teses da economia: teoria da agência e do *rent-seeking*.

2.1.1 Definições preliminares

O conceito mais usual de corrupção é o utilizado pelo Banco Mundial: o abuso do cargo público para ganhos privados. Embora seja realmente a definição mais popular, a partir dela não é possível concluir que há corrupção entre dois agentes particulares, ou que, por vezes, o abuso do poder não gera um benefício necessariamente ao ator corrupto e sim a seu partido ou classe social (TANZI, 1998).

Elliott (2002) esclarece que a definição de corrupção consiste em um processo social e político, embora os comportamentos condenados universalmente possibilitem que sejam

¹ Como este trabalho tem como cerne o estudo da corrupção no âmbito público, não serão feitas considerações quanto à corrupção no âmbito privado, salvo quando necessário e pertinente para o bom entendimento do tema como um todo.

traçadas certas linhas divisórias. Como forma de apresentar uma interpretação melhor estruturada do fenômeno, sem ter a pretensão de exaurir a classificação, pois dela podem surgir diversas linhas de comunicação alternativas, a autora sugere a seguinte figura:

Figura 1 - Tipos de corrupção



Fonte: ELLIOT (2002, p. 260, tradução nossa).

De acordo com a figura 1, a corrupção pequena se dá quando há interação entre agentes privados e servidores públicos não eleitos, em especial burocratas de menor escalão. Nessas transações, estão envolvidos impostos, legislação, processos de licitação e obtenção de licenças e a alocação discricionária de verbas públicas aos mais diferentes benefícios, desde bolsas de estudo até subsídios de moradia (ELLIOT, 2002 e ROSE-ACKERMAN, 1999).

É na interação entre líderes políticos (funcionários públicos elegíveis), burocratas (funcionários públicos não elegíveis) e agentes privados que se observa a corrupção grande, na qual as decisões do governo são distorcidas por influências econômicas, como suborno, lealdade pessoal entre os agentes, laços políticos e/ou familiares. Elliott (2002) cita por exemplo a aquisição de artigos de valor elevado, como equipamento militar ou infraestrutura, ou decisões políticas que afetem a alocação de créditos ou subsídios para indústrias.

Nesse sentido, é importante que seja esclarecido que a corrupção não se limita ao suborno. Tanzi (1998) traz um conceito dividido em categorias não taxativas, de modo que a corrupção pode ser: burocrática (pequena) ou política (grande); redutora de custos ou

incrementadora de benefícios; iniciada pelo subornador ou pelo subornado; centralizada ou descentralizada; previsível ou arbitrária; e envolvida ou não com pagamentos em dinheiro.

Pertinente observar que, muitas vezes, a linha que divide a licitude de uma interação entre agentes públicos e privados é bastante tênue. Noonan (1984) traz como exemplo o financiamento de campanha nos Estados Unidos, onde há dificuldade em distinguir-se contribuições legais de campanha (indivíduo X contribui para o candidato Y e não para o Z por identificar-se com as propostas do primeiro) daquelas que esperam algum tipo de reciprocidade por parte do político, caso eleito (como a aprovação de determinada lei). No último cenário, estar-se-ia diante de uma corrupção grande. No entanto, pela complexidade em apurar as reais motivações de um financiamento de campanha, Elliot (2002) esclarece que a chamada corrupção eleitoral por vezes fica à margem do debate principal².

A corrupção que ocorre na intersecção entre agentes públicos eleitos e não eleitos pode se dar das mais diversas maneiras, em geral assumindo um formato de suborno ou “toma-lá-dá-cá” de favores. Como o que em quaisquer dessas relações o que se busca em termos políticos é o poder de influência, é fundamental que a sociedade estabeleça o que considera uma interação legítima e o que seria uma conexão espúria, ilícita (ELLIOT, 2002).

2.1.2 A corrupção e a teoria da agência

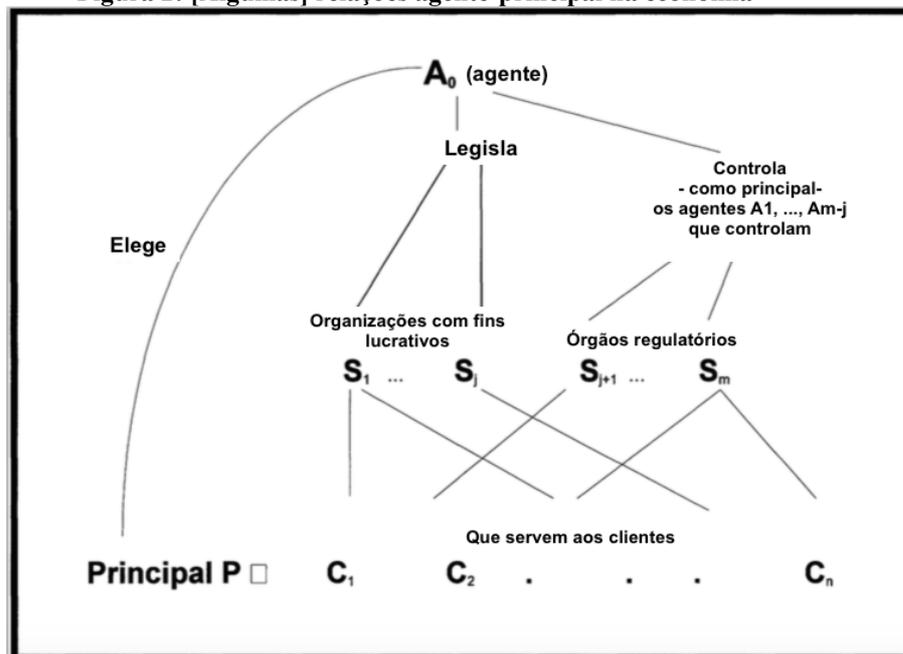
A teoria da agência não é unânime na teoria microeconômica, porém, suas contribuições são muito importantes para o ramo da economia da corrupção. Como a análise da teoria em si não é o objeto do trabalho, aqui faz-se apenas uma breve contextualização para que possa ser aplicada à monografia. Surgida nas décadas de 1960 e 1970, a partir dos estudos sobre compartilhamento de riscos entre indivíduos e grupos (EISENHARDT, 2015), a teoria da agência busca descrever essa relação a partir de um contrato, sob o qual uma pessoa (principal) contrata outra (agente) para executar em seu nome determinado serviço. Se ambas as partes envolvidas no contrato forem maximizadoras de utilidade, o problema da agência surge porque nem sempre o agente age de acordo com os interesses do principal (JENSEN & MECKLING, 2008).

² Há grande preocupação dos teóricos da economia da corrupção em traçar uma linha divisória entre o suborno e a doação desinteressada. Como não há unanimidade na questão, Heimann (2002) sugere às empresas que submetam a oferta ao “teste do jornal”: se a doação é capaz de causar constrangimento ao estar estampada nas manchetes do dia seguinte, o ideal é não fazê-la.

Jain (1998) apresenta o problema do agente-principal como forma de entender a relação entre as diversas definições de corrupção, estendendo as aplicações usuais da teoria nas Ciências Econômicas.

A sociedade diz respeito aos cidadãos C_1, C_2, \dots, C_n , os clientes (principais), que elegem os líderes políticos do governo, A_0 , como seus agentes para gerir a economia. Esses agentes regulam o ambiente em que ocorre a maximização dos lucros privados das organizações $S_1 \dots S_j$, que produzem os bens e serviços da economia, bem como o lucro que essas organizações podem auferir. Os agentes também controlam o orçamento do governo para compras desses bens e serviços. As organizações privadas são de propriedade de alguns dos principais, $C_{k+1} \dots C_{k+p}$, sendo $p \ll n$. Ainda, esses agentes A_0 apontam, como agentes, os burocratas, $A_1 \dots A_{m-j}$, que gerenciam as organizações $S_{j+1} \dots S_m$, entendidas como as diversas agências governamentais que fornecem serviços únicos (ou essenciais) ao público. De maneira ilustrativa (JAIN, 1998):

Figura 2: [Algumas] relações agente-principal na economia



Fonte: JAIN (1998, p. 15, tradução nossa)

Existem pelo menos três relações nesse quadro: (i) principais C_1, \dots, C_n e agentes A_0 ; (ii) agentes A_0 e agentes A_1, \dots, A_{m-j} ; e a (iii) principais C_1, \dots, C_n e agentes A_1, \dots, A_{m-j} . A premissa é a de que todos os agentes têm incentivos para ignorar os interesses de seus principais e maximizar suas próprias utilidades ao custo deles (JAIN, 1998).

A primeira relação, entre os agentes eleitos (A_0) e seus principais (clientes C_1, \dots, C_n , a população), sofre influência das organizações/empresas $S_1 \dots S_j$, que atuam sobre as decisões

impostas pelos agentes A_0 , influenciando no nível de bem-estar da sociedade e no nível de corrupção da economia, a depender do caminho escolhido. Isso ocorre porque o lucro dessas empresas depende, dentre outros fatores, do grau de monopólio que conseguem impor ao mercado. Embora possa haver competição entre as empresas, certo é que grande parte da teoria econômica moderna reconhece que nem sempre o mercado competitivo funciona, em grande parte pelo comportamento *rent-seeking* ou ainda exclusivamente *profit-seeking* (JAIN, 1998), que serão melhor abordados no ponto seguinte deste trabalho.

Por ora, basta a compreensão de que as organizações, enquanto maximizadoras de lucro, têm interesse em influenciar as decisões dos agentes A_0 como forma de manutenção do poder de monopólio. A depender do que for oferecido, esses agentes também terão incentivos para maximizar suas utilidades em detrimento do bem-estar do principal, a população.

Uma organização pode influenciar na decisão do agente A_0 gerando corrupção³ por engajar-se em atividades improdutivas *profit-seeking* para além das regras impostas, aumentando a assimetria de informações entre os envolvidos. O agente A_0 responsável pela promulgação das regulações que originam os lucros monopolísticos de determinados setores pode impô-las mesmo que isso signifique ir de encontro aos interesses de seu principal, os clientes C_1, \dots, C_n , podendo cobrar um preço que varia com seu poder de influenciar a regulação (JAIN, 1998).

Essa situação exige um conluio entre os principais C_{k+1}, \dots, C_{k-p} , donos das empresas, e o agente A_0 , na qual a influência que gera o conluio ou não é revelada ao principal e/ou está em desacordo com o que o agente foi contratado para realizar (JAIN, p. 1998).

Jain (1998) acredita que esse cenário é o que enseja os graus mais sérios de corrupção. Como os principais que presidem as organizações $S_1 \dots S_j$ têm de incentivar o agente A_0 a aprovar legislações que aumentem suas rendas, estão dispostos a repassar a ele parte desse excesso ilicitamente obtido. Se o custo esperado do agente A_0 for menor do que a propina oferecida pelas organizações, ele engajar-se-á na corrupção, às custas do principal. À medida que o custo de promover a corrupção diminuir, o que tende a acontecer quando um único agente tem o controle administrativo e legislativo da sociedade, a corrupção irá aumentar.

³ Não se considera como atividade ilícita: 1. o investimento em tecnologia que leve a monopólios sem influência no processo regulatório, de modo que o lucro extraordinário é visto como recompensa legítima pelo desenvolvimento da competição, nos moldes da teoria Schumpeteriana (JAIN, 1998). Em linhas bastante gerais, a teoria de Schumpeter preconiza que inovações acarretam no domínio do mercado e ao lucro puro, aumentando a competição entre firmas, que acabam inovando e se desenvolvendo para sobreviver. A introdução da inovação faz com que os empresários estejam em constante adaptação para permanecerem competitivos (SOUZA, 2012);

2. aquela proveniente do *profit-seeking* para obtenção de lucros extraordinários que se dê com igual tratamento entre as firmas por parte dos agentes estatais, sem que uma ou outra tenha privilégios (JAIN, 1998).

A relação entre o líder político A_0 (enquanto principal) e os demais burocratas A_1, \dots, A_{m-j} (enquanto agentes) preenche os elementos de um problema clássico de assimetria de informações. Os agentes públicos têm incentivos para extrair benefícios de seu controle sobre as organizações, “fugir do trabalho” ou até reorientar os objetivos dessas (JAIN, 1998).

A última situação diz respeito aos agentes A_1, \dots, A_{m-j} e os clientes C_1, C_2, \dots, C_n . Por definição, como esses burocratas têm o monopólio sobre os serviços públicos que oferecem, podem ameaçar um aumento no custo de transação associado a algum serviço ao tornar o processo mais lento, ou ainda tornar o custo de transação infinito, caso se neguem a cumprir com suas funções. Esse tipo de comportamento por parte dos servidores públicos raramente é punido mas custa muito à sociedade, dando vazão à pequena corrupção (JAIN, 1998).

Assim, a corrupção pode exigir três elementos principais: (i) alguém deve ter poder de monopólio sobre algum processo regulatório ou serviço público; (ii) esse indivíduo deve ter oportunidade e intenção de abusar desse poder; e (iii) deve haver um incentivo econômico por premiar o desvio. Em contrapartida, o resultado de uma relação agente-principal não é corrupção se (i) representa um comportamento competitivo dentro dos trâmites legais; (ii) não há qualquer tipo de pagamento paralelo; e (iii) clientes e agentes são independentes entre si, no sentido de que não podem obter benefícios uns dos outros. Se alguma das condições é violada, a relação adquire a característica da corrupta (JAIN, 1998).

2.1.3 A corrupção como um fenômeno *rent-seeking*

De fato, embora também não seja unânime nas Ciências Econômicas, a teoria do *rent-seeking* é muito difundida entre os estudiosos da economia da corrupção, que a utilizam inclusive de maneira a explicar determinados comportamentos dentro das definições que estabelecem.

Antes que se possa avançar no estudo da corrupção enquanto fenômeno *rent-seeking*, assim como proposto no ponto anterior, é fundamental que alguns conceitos básicos a respeito da teoria sejam esclarecidos, sob pena de carência do enfoque teórico necessário para compreender esse estudo.

Foi Gordon Tullock, em 1967, quem originou a teoria da *rent-seeking*, embora o mesmo reconheça que o termo foi cunhado posteriormente, a partir dos estudos de Anne Krueger de 1974 (TULLOCK, 2005). Em uma tradução livre, *rent-seeking* significa “buscando renda”. Tullock (1988) explica que a “renda” é uma categoria econômica perfeitamente normal e que não há, de maneira geral, algo contra indivíduos a “buscarem”. O

problema que surge a partir do *rent-seeking* é o tipo de renda sendo caçada, que desperdiça recursos em modelos estáticos e causa grandes danos à sociedade em cenários dinâmicos.

A partir do momento em que surge uma inovação tecnológica, há a formação de um monopólio no mercado que gera renda econômica e lucros extraordinários. A expectativa de obter esses lucros é o que passa a motivar os empresários a investirem nessa inovação (BALBINOTTO NETO, 2000). Em um sistema de mercado sem interferências do governo e com livre entrada, à medida que a inovação é disseminada e há competição entre os empresários, esses passarão a investir em novas tecnologias como forma de buscar rendas, aumentando assim o nível de bem-estar (KRUEGER, 1974).

Na presença de um monopólio, restrição ou regulação governamental, entretanto, os empresários devotam a maior parte do seu tempo e recursos para garantir que o governo os conceda algum direito de monopólio, tarifas, transferências ou outro tipo de privilégio. A partir desse comportamento *rent-seeking*, nenhum valor é criado, apenas custos à sociedade, pois os empresários não mais estão voltados à inovação e competição, e sim a manter-se em posição de privilégio, mesmo não sendo os mais produtivos do setor. Os indivíduos, desse modo, tendem a especializar-se em ser *rent-seekers*, deixando de investir em atividades produtivas que gerem excedentes de valor (BALBINOTTO NETO, 2000).

Sabe-se que nem todo *rent-seeker* é um corrupto, porém, parece intuitivo pensar que o corrupto, enquanto engajado em suas atividades ilícitas, possa estar agindo como tal. Quando Jain (1998) define a corrupção a partir da teoria da agência, descarta a hipótese de que a maioria do comportamento *rent-seeking* possa ser associado à corrupção. No entanto, Balbinotto Neto (2002) demonstra que o contrário não é verdadeiro, de modo que corrupção como um todo seria resultado de um processo de *rent-seeking*, do comportamento racional de alguns indivíduos em posição de poder que atuam dentro de certos sistemas de incentivo que tornam determinada atividade mais ou menos atrativa⁴.

Como resultado, tem-se que empresários privados conseguem capturar e manter posições de monopólio na economia, assim como privilégios e transferência de renda, o que permite que produtores ineficientes sigam no mercado, ao mesmo tempo que incentiva os burocratas e políticos a transferirem parte dessa renda para si e para os seus. Nesse cenário, o mercado não funciona como deveria e a corrupção acaba por distorcer os incentivos econômicos, retardando o progresso e reduzindo a taxa de crescimento econômico⁵ (BALBINOTTO NETO, 2002).

⁴ No mesmo sentido, Lambsdorff (2007, p. 114).

⁵ As consequências econômicas da corrupção serão melhor abordadas no segundo capítulo deste trabalho.

O sucesso do *rent-seeker*, dessa forma, depende de sua capacidade de influenciar os burocratas e políticos que podem beneficiá-lo de alguma maneira, o que muito depende de seu “capital político”. A corrupção burocrática (“pequena corrupção”, conforme Tanzi – 1998), em especial, está muito ligada ao nível de intervenção do Estado na economia. Em um país onde a alocação de recursos tenha sido politizada, o mercado de bens e serviços passa a ser figurante frente à burocracia estatal, de modo que os empresários se voltam aos mercados políticos para obter renda (BALBINOTTO NETO, 2000).

Esse cenário cria lucros monopolistas através de atividades *rent-seeking* por parte dos empresários e incentiva que os burocratas governamentais também capturem parte da renda, primeiro alocando recursos para exercerem essa posição para a seguir demandar subornos daqueles que buscam rendas e privilégios (ou seja, os *rent-seekers*). Está constituída, então, a corrupção no setor público (BALBINOTTO NETO, 2000).

Lambsdorff (2007) explica que a corrupção, assim como outras formas de *rent-seeking*, representa um modo de escapar da mão invisível do mercado e influenciar determinadas políticas para proveito pessoal.

Os estudiosos dessa teoria tradicionalmente também se ocupam de diferenciar a corrupção de outra atividade *rent-seeking* com que ela usualmente é confundida, o *lobby*. Um lobista pode optar por investir em subornos ou em campanhas políticas. Se optar pelo primeiro, subornador e subornado serão beneficiados, enquanto que envolver-se em uma estratégia política exige maior dispêndio de tempo e esforço. Assim, a corrupção é alternativa menos custosa a quem estiver caçando lucros extraordinários (LAMBSDORFF, 2007).

Devidamente apresentadas as principais vertentes que buscam explicar o que é corrupção, é preciso que sejam estudadas as circunstâncias que levam os indivíduos a desviarem-se do campo do lícito. Esse é justamente o assunto do próximo tópico desse estudo.

2.2 CAUSAS DA CORRUPÇÃO

Mais do que entender o modo como um fenômeno como a corrupção se materializa, é fundamental a compreensão do que leva os indivíduos a engajarem-se nesse tipo de atividade, pois apenas conhecendo a origem do problema é possível desenvolver medidas mais eficientes de prevenção e repressão. Silva (2001, p. 68 – 69) argumenta:

[...] a escolha democrática e, portanto, o Estado e o governo democráticos possuem falhas que abrem espaço para a separação entre o público e o estatal, entre os interesses de grupos de pressão e os interesses “coletivos” [...] O 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.

Estabelecido que os incentivos que atuam sobre os agentes públicos são diferentes daqueles que recaem sobre os agentes privados e, tendo em vista que os interesses individuais podem acabar por sobrepor-se aos interesses da coletividade, a oportunidade para corrupção é condição necessária mas não suficiente para que ela ocorra.

É possível estabelecer certas características dominantes em países mais ou menos corruptos. Em países menos corruptos, os níveis de liberdade de imprensa são altos, assim como o acesso à informação fiscal; as democracias são consolidadas, com maior participação social; os burocratas e a sociedade estão bem integrados e o índice de punibilidade é alto. Nos países mais corruptos, há maior impunidade, conflitos e guerras; governos são deficientes e as instituições públicas frágeis, bem como os meios de comunicação não são independentes (BRASIL, 2018)

A seguir, são apresentadas as causas mais comumente associadas à corrupção, sem o intuito, contudo, de exaurir o tema, haja visto que cada autor interpreta a influência de uma variável sobre um problema muito subjetivo de maneira diferente.

2.2.1 Intervenções ineficientes do governo na economia

Anne Krueger (1974) enfatiza as restrições comerciais como grande causa de caça à renda causada pelo governo. Como exemplo, cita a restrição às importações: por fazer com que a licença para importar tenha um alto valor, os importadores são estimulados a subornar os funcionários públicos para obtê-las. De uma maneira mais geral, a proteção das indústrias nacionais frente à competição internacional cria rendas que os empreendedores locais estarão dispostos a subornar para atingir (MAURO, 1996).

Nesse sentido, Ades e Di Tella (1999) argumentam que a corrupção é maior nos países em que as firmas domésticas são protegidas da competição estrangeira por políticas comerciais, onde a economia local é dominada por poucas firmas ou onde a regulação antitruste não é eficaz em prevenir práticas contrárias à competição.

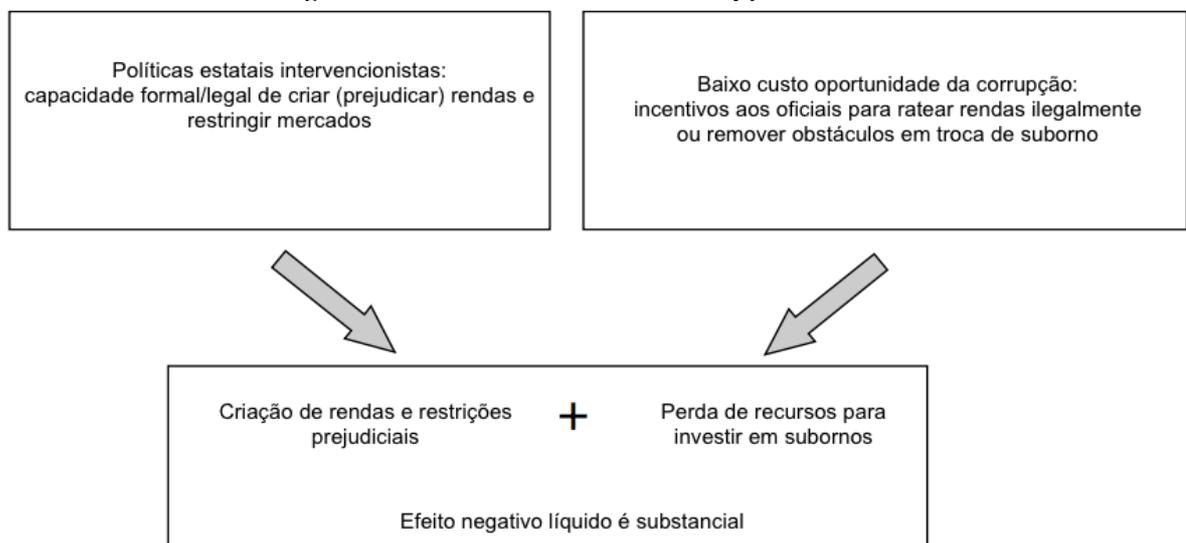
Campos (2002) vê os principais fatores que causam à corrupção ligados ao nível de intervenção do governo na economia. A regulação excessiva ou inadequada cria um ambiente em que a burocracia é vista como disfuncional, de modo que, aliada aos interesses pessoais

dos agentes públicos, acaba por tornar-se propício à corrupção. Como exemplo, o autor cita concessões para exploração de energia e serviços de telecomunicação, dentre outros.

Tanzi (1998, p. 567) também cita esse problema, em especial nos países em desenvolvimento, onde o papel do Estado geralmente é cumprido por meio de diversas leis e regulações. Para Mauro (1998), dado que a fonte última de um comportamento *rent-seeking* é a disponibilidade de renda para buscar, a corrupção tende a ocorrer onde a intervenção do governo leva à presença de lucros extraordinários.

A grande quantidade de propriedade estatal, excessiva regulamentação sobre os impostos e arbitrariedade na aplicação dessa, muitas restrições comerciais e altos índices de transações no mercado negro, bem como intervenções protecionistas e ações anti-concorrenciais na indústria, ineficácia da regulação do mercado financeiro e processo orçamentário estão associados à maior incidência de corrupção (KAUFMANN, 1998). Para Kaufmann (2006, p. 219) os dois determinantes mais críticos para o que chama de “corrupção neoclássica” podem ser analisados a partir da figura 3:

Figura 3: Condutores e efeitos da corrupção neoclássica



Fonte: KHAN (2006, p. 220, tradução nossa)

Conforme a figura 3, sendo o Estado do tipo intervencionista, os servidores públicos podem criar rendas ou impor obstáculos às operações do mercado. A criação de rendas significa que certos beneficiários em potencial estão dispostos a pagar um preço para acessá-las; de maneira similar, a criação de obstáculos significa que certos agentes do mercado estarão dispostos a pagar para evitá-las (KHAN, 2006). Assim, uma condição necessária para

a corrupção é que os agentes públicos tenham prêmios e penalidades a seu dispor (THE WORLD BANK, 1997).

Para que a corrupção ocorra, porém, há uma segunda condição, de que os agentes públicos tenham incentivos para não seguir a lei e alocar as rendas por um preço aos que possam pagar por elas ou para remover obstáculos. Como a transação é tipicamente ilegal, os servidores devem ter um baixo custo de oportunidade de serem pegos (KHAN, 2006).

A gestão dos incentivos fiscais também é vulnerável aos esquemas de corrupção. Por se tratar de recursos limitados, podem ocorrer desvios na escolha de um projeto (como desrespeito a critérios técnicos), liberação dos recursos (pela não exigência de certidões negativas de débito/ interferência política para alterar a ordem de liberação dos pagamentos), fiscalização (propinas para que os fiscais “fechem os olhos” para irregularidades) e/ou sistema de cobrança de dívidas, em especial pela morosidade administrativa (CAMPOS, 2002).

Os projetos de investimentos públicos estão sujeitos a frequentes atos de corrupção de alto escalão, por conta do poder de certos agentes públicos que podem acabar por distorcer o gasto, tanto em tamanho quanto em composição. Por vezes, os projetos públicos são realizados com a intenção de promover oportunidades a certos indivíduos ou grupos políticos que se beneficiam com “comissões” daqueles responsáveis pela execução desses projetos. Isso acaba por reduzir a produtividade do gasto e resulta em investimentos que não teriam sido justificados, fossem utilizados critérios objetivos de seleção baseados em análises de custo-benefício, em uma verdadeira manifestação de atitude *rent-seeker* (TANZI, 1998)⁶.

Em determinados países, o governo se engaja na provisão de bens, serviços e recursos abaixo do preço de mercado, geralmente por meio de subsídios, como no caso do crédito, eletricidade, água, acesso à saúde e educação e moradia popular. Tanzi (1998) inclusive abarca nessa categoria algumas formas de benefícios por invalidez, tendo em vista que seus beneficiários acabam contribuindo menos com a previdência do que um segurado regular.

Por vezes, devido à oferta limitada desses bens e serviços, racionamento e filas tornam-se inevitáveis à medida que a demanda aumenta. Neste caso, decisões precisam ser tomadas para lidar com o problema, em sua grande maioria por funcionários públicos, de modo que cria-se um clássico cenário passível de corrupção: aqueles que demandam (usuários) estarão dispostos a subornar os agentes do governo responsáveis para obter [melhor] acesso ao que estiver sendo oferecido pelo Estado (TANZI, 1998).

⁶ Do mesmo modo, funciona o controle de preços, que pode fazer com que os empresários busquem certas vantagens junto aos burocratas para vencer uma ou outra restrição pública (MAURO, 1996). Ainda nesse sentido, Elliot (2002) e Campos (2002).

A qualidade da burocracia varia enormemente entre os países. Enquanto em alguns o emprego público é motivo de prestígio e *status*, em outros a situação se difere e são muitos os fatores que contribuem para isso. A ausência de contratação politicamente motivada, patrocínio ou nepotismo, com regras claras para promoções e contratações são alguns dos pontos que contribuem para a qualidade de uma burocracia. O grau de profissionalismo dos servidores civis e seu nível de treinamento, assim como as práticas adotadas na contratação e promoção desses estão associadas à [falta de] corrupção (KAUFMANN, 1998). Para Tanzi (1998) o incentivo à estrutura somado à tradição podem direcionar a explicação de porque certas burocracias são muito menos corruptas do que outras.

2.2.2 Ineficiências nos poderes

Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário também podem gerar embriões de um processo corrupto. Sendo as normas complexas e extensas, o que abre espaço para interpretações, os próprios funcionários públicos podem direcionar os contribuintes ao que lhes for mais favorável mediante remuneração informal. Essa situação é particularmente grave na área tributária, onde há necessidade de contato direto entre fiscais de tributos e contribuintes.

Segundo Tanzi (1998) tributos baseados em leis claras e que não exijam tanto contato entre contribuintes e fiscais são menos propensos a atos de corrupção, no entanto, em certas situações, como as listadas a seguir, há maior probabilidade de problemas na administração:

- a) leis difíceis de serem compreendidas e que ensejem diversas interpretações, de modo que os contribuintes precisem de assistência para se sujeitarem a elas;
- b) o pagamento dos tributos requerem um contato frequente entre pagadores de tributos e administradores fiscais;
- c) atos de corrupção tributários ignorados, de difícil descoberta ou fracamente punidos;
- d) procedimentos administrativos (como a seleção de quem serão os contribuintes escolhidos para fiscalização) que careçam de transparência e controle efetivo;
- e) discricionariedade excessiva por parte dos fiscais quanto a importantes decisões, tal qual aquelas relacionadas a incentivos fiscais, isenções e seleção de fiscais; e
- f) de maneira mais abrangente, o fraco controle do Estado (principal) sobre os agentes responsáveis pela seleção dos auditores.

A falta de transparência com que a legislação de um país é elaborada e aplicada cria um terreno fértil para a corrupção, mesmo que de maneira indireta. Regras são confusas, documentos não disponíveis ao público e legislações alteradas muitas vezes sem a devida publicidade. Há uma forte crítica no sentido de que as leis são escritas para aqueles acostumados com elas e não para o público geral, de modo que abre-se um espaço interpretativo muitas vezes diverso do que o pretendido. Como resultado, torna-se custoso determinar se a corrupção teve ou não participação em um processo ou projeto público que apresente problemas no momento da execução (TANZI, 1998).

Há ainda uma relação diretamente proporcional entre o poder discricionário do agente e maior possibilidade de corrupção. Os agentes públicos que detêm muitos poderes tendem a agir com base em princípios privados, tal qual o problema principal-agente antes retratado, pelo que tiram vantagem de suas posições para benefício próprio em detrimento da coletividade (CAMPOS, 2002).

Como as mais diversas atividades estão sujeitas à aprovação do governo (como abrir uma loja, obter um passaporte ou construir uma casa), é dado certo poder de monopólio⁷ aos oficiais responsáveis por essas permissões: se um agente público tem a opção de recusar ou dificultar o processo de autorização de maneira discricionária, certo é que também pode extorquir pagamentos daqueles que dependem de sua atuação (TANZI, 1998).

A corrupção exige, acima de tudo, que alguém tenha poder discricionário sobre a alocação de recursos e difere de acordo com o tipo de agente público que o possui (JAIN, 2001). Khan (2006) argumenta que a maioria dos modelos de corrupção, derivados da economia neoclássica, assumem que o fenômeno decorre justamente do poder que o Estado confere a seus servidores de intervir em mercados de outra forma eficientes. Isso permite que criem rendas ou obstáculos ao setor privado e aos cidadãos, na maioria das vezes ilegais; que tenham habilidade para barganhar propinas ou subornos em troca de alocar os recursos estatais ao maior pagador ou remover obstáculos do caminho de quem prefere pagar do que sofrer com a morosidade administrativa.

A elite política (ou o agente A_0 , eleito), escolhida para implementar a política, adquire vasta escala de poder sobre a política econômica e é muito difícil auferir se está sendo adotada a melhor estratégia ou não. Afora situações claras de suborno, fraude ou nepotismo, não é fácil observar a corrupção sendo praticada neste nível, de modo que há uma ampla margem para que o poder discricionário concedido seja utilizado nesse sentido (JAIN, 2001).

⁷ Esse poder de monopólio em geral se dá pela falta de transparência e grande assimetria de informações envolvida nos processos de concessões e autorizações do governo (TANZI, 1998, p. 566-567).

Os burocratas, administradores dos serviços públicos, têm seu comportamento restringido pela habilidade do principal em estabelecer normas claras e monitorar seu cumprimento, no entanto, essas devem ter certo espaço para atuação discricionária de seus aplicadores, ao mesmo tempo em que o monitoramento custa caro. Conseqüentemente, a imprecisão das leis e o custo de monitorar seus agentes determina a extensão da liberdade que terão para cometer atos corruptos (JAIN, 2001).

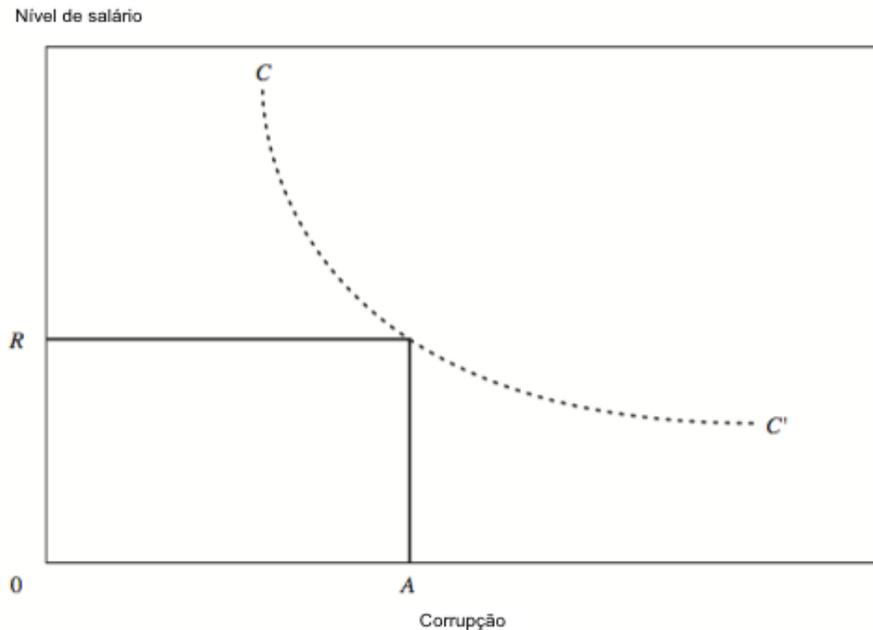
Como a população também elege os legisladores, é capaz de avaliar seu comportamento através do voto. O poder discricionário desses agentes está na elaboração das leis que regulam a atuação dos demais agentes, de modo que a extensão da corrupção legislativa é apenas controlada pela ameaça da sociedade de não reeleger legisladores corruptos. Tendo os dois tipos de agentes incentivos para agir em benefício próprio em detrimento dos interesses de seus principais, *ceteris paribus*, quanto maior o poder discricionário, mais suscetíveis estarão os agentes à corrupção (JAIN, 2001).

Um poder judiciário ineficiente que não apure e puna adequadamente os infratores (ou que pratique atos ilegais) perpetua a corrupção (CAMPOS, 2002). Ainda, os juízes responsáveis por aplicar as sanções podem eles mesmo estar acessíveis à corrupção ou ter algum viés político, de modo que podem ser comprados pelo acusado ou colocar obstáculos ao devido processo legal. Esse tipo de atitude, explica Tanzi (1998), acaba por criar tolerância a pequenos atos de corrupção que encorajam maiores.

2.2.3 Baixos salários dos servidores públicos

Há muito se discute que os salários pagos aos servidores públicos é um importante determinante para o nível de corrupção. Pode-se especular que existe corrupção por ganância ou necessidade. Embora Tanzi (1998, p. 572) coloque o ponto como “causa indireta” ao fenômeno, tendo em vista que a relação entre o nível de salário e a corrupção já foi empiricamente testada, como será exposto a seguir, aqui opta-se por considerar como uma causa direta, a fim de explicitar de maneira mais adequada a questão. A figura 4 representa o *trade-off* entre nível de corrupção e nível de salário:

Figura 4: Trade-off entre nível de salário e corrupção



Fonte: TANZI (1998, p. 573, tradução nossa)

Analisando a figura 4, CC' representa o *trade-off* entre o nível de corrupção e o nível dos salários: quanto maior o nível do salário, menor é a corrupção. Assumindo que OR represente o nível de salário mínimo necessário para a manutenção de uma família de servidor público, OA seria um desvio devido à ganância, enquanto a corrupção além do ponto OA se daria por necessidade. Também pode-se implicar que, independente do salário, alguns servidores públicos serão corruptos, seja por fatores psicológicos ou morais, ou porque os valores oferecidos ilegalmente são muito altos para que os servidores resistam. Isso significa que nem todos os agentes respondem do mesmo modo aos mesmos incentivos; são, portanto, heterogêneos (TANZI, 1998).

Em 1997 Van Rijckeghem e Weder utilizaram regressões econométricas com dados transversais para procurar demonstrar a relação empiricamente a partir de dois modelos diferentes. Embora não tenham conseguido comprovar de maneira efetiva a hipótese de salário justo-corrupção, o que requer acesso a dados envolvendo subornos e outros tipos de corrupção (que não estão disponíveis ao público), as autoras relataram uma relação negativa entre o salário relativo dos servidores públicos e a corrupção nos países em desenvolvimento por elas analisados (VAN RIJCKEGHEM, WEDER, 1997).

Uma eventual política de combate ao fenômeno exclusivamente pautada no ordenado público, porém, além de muito custosa aos cofres do governo, não chegaria a solucionar a questão, porquanto certos funcionários públicos, motivados por outras variáveis, continuariam

a se corromper (VAN RIJCKEGHEM, WEDER, 1997). Kaufmann (1998) observa que pode haver certas não-linearidades: é possível associar menos corrupção aos níveis de salário pagos pelo governo que sejam proporcionalmente maiores do que os do setor privado⁸, no entanto, em sendo a diferença entre esses menor, a evidência é menos convincente.

2.2.4 Custo-benefício do crime e aplicação de punições

O sistema penal tende a influenciar no grau de corrupção de um país. Em 1968, Gary Becker, a partir de seu artigo “Crime and Punishment: An Economic Approach”, propôs um modelo admitindo a racionalidade dos indivíduos, que respondem a benefícios e custos.

Em relação ao crime, são benefícios os ganhos monetários e psicológicos que ele proporciona. São custos, por sua vez, a probabilidade do criminoso ser preso, as perdas de renda futura pelo tempo em que estiver cumprindo pena, os custos diretos do crime (tempo de planejamento, instrumentário) e custos da reprovação moral da sociedade (BECKER, 1968). Viapiana (2006) apresenta uma versão simplificada do cálculo de Becker, na forma:

$$\text{Crime: } b - p.c$$

Neste caso, "b" é o benefício pelo crime, "p" a probabilidade de prisão e "c" os custos pela perda de renda somados aos custos diretos e morais. Assim, a partir de Becker, Viapiana (2006) explica que, quando $(b - pc) \geq 0$, a decisão individual de cometer um crime terá incentivos, pois os benefícios excedem os custos e há um ganho em potencial no ato criminoso, enquanto o crime é desestimulado quando os custos excederem os benefícios.

Uma análise econômica do direito sugere que os indivíduos pesam os custos esperados (probabilidade de ser pego ou punido multiplicado pelo grau de punição) contra os benefícios esperados de ir contra a lei (THE WORLD BANK,, 1997).

Nesse sentido, ao menos na teoria, *ceteris paribus*, a corrupção poderá ser reduzida com um incremento nas penalidades aplicadas aos corruptos. Essa análise implica que a estrutura penal de um país é um importante fator que determina o nível de corrupção. Ao mesmo tempo, implica que o aumento na punição, embora possa reduzir o número de atos corruptos,

⁸ Em países em que o nível salarial dos servidores é muito baixo, se comparado ao pago pelo mercado privado, os agentes podem procurar atingir um padrão de vida superior complementando suas rendas com lucros ilegais. O baixo risco de demissão dos funcionários do governo (seja por conta da legislação que regula tais contratações, seja porque o mercado privado oferece posições legais mais bem remuneradas), faz com que a corrupção em geral esteja positivamente relacionada com a diferença salarial entre os dois setores da economia (THE WORLD BANK, 1997). No mesmo sentido, Mauro (1999) e Pepys (2005).

também pode levar à demanda por subornos maiores nos ambientes em que a corrupção não seja erradicada (TANZI, 1998).

Na prática, relativamente poucas pessoas são punidas por atos de corrupção, embora o alcance que apresenta o fenômeno. Com exceção de alguns poucos países, há um grande *gap* entre as punições específicas nas leis e regulações e as que efetivamente são impostas aos criminosos. Os procedimentos administrativos a que são submetidos os funcionários públicos em geral são morosos e sofrem entraves, ao mesmo tempo em que determinados impedimentos administrativos, políticos e/ou legais atuam de forma a impedir a efetiva aplicação das punições. Além disso, em ambientes em que a corrupção está enraizada, os custos ao acusado em termos de capital social podem ser altos, pois estão sujeitos a perder apoio político (e inclusive financeiro) por estarem sob investigação (TANZI, 1998).

Outro importante elemento que afeta a probabilidade do indivíduo ser pego e, por consequência, sua disposição a praticar crimes, é o papel de controle por parte das instituições. A existência desse tipo de controle reflete sobremaneira no modo com que o corpo político ataca o problema, sendo mais efetivo quando feito dentro da instituição, tal qual uma primeira linha de defesa. Superiores honestos e competentes, bons setores de auditoria e regras claras quanto ao comportamento ético a ser seguido podem desencorajar ou tornar mais fácil a descoberta de atividades corruptas; bons e transparentes procedimentos auxiliam os oficiais na tarefa (TANZI, 1998).

Sob esta perspectiva, Kaufmann (1998) esclarece que embora não seja necessariamente rigorosa a análise da relação de causalidade entre controle institucional e corrupção, os estudos nesse sentido sugerem que há efetividade nos países em que as instituições atuam como *watchdogs* (significando algo como “cães de guarda”, instituições guardiãs do sistema). No mesmo sentido, Schwenke (2005), para quem a ausência desse tipo de instituição supervisora, somada à ausência de competição política, predominância de interesses monopolísticos e partidos políticos muito fortes ou muito fracos contribuem para uma situação propensa a impedir o crescimento e desenvolvimento da população.

Os superiores devem ter a capacidade de monitorar as atividades de seus subordinados, ao mesmo tempo que estão sujeitos à própria responsabilidade e a responder por atos de corrupção praticados sob sua supervisão. Como esse controle raramente existe⁹, a corrupção em geral é descoberta por agentes externos às instituições, como a mídia, embora o papel da imprensa livre em controlar atos do governo não deva ser exagerado (KAUFMANN, 1998).

⁹ A falta de supervisão dos procedimentos públicos cria um cenário ameaçador para a corrupção irrestrita (PEPYS, 2005).

2.2.5 Agravantes das condições em países em desenvolvimento

Entender quais são os fatores que afetam a corrupção em um país é particularmente sensível às nações em desenvolvimento, que em geral sofrem com níveis mais elevados do problema. A uniformidade (ao menos teórica) dessa questão sugere que possa haver alguns determinantes comuns para a corrupção entre esses países, diferentes daqueles identificados em países economicamente mais avançados. Ao mesmo tempo, como os países em desenvolvimento têm performances econômicas que muito diferem entre si, pode-se influir que nem todos eles sofrem dos mesmos tipos de corrupção (KHAN, 2006).

Como é esperado, o nível de renda *per capita* e grau de educação, *ceteris paribus*, podem explicar a [maior] incidência de corrupção em um país, em que pese o alinhamento esteja longe de ser uniforme (KAUFMANN, 1998).

A partir de dados extraídos do Banco Mundial, Jain (2006) chega à conclusão de que há fortes indícios de que o nível de desenvolvimento de um país é importante determinante da extensão de corrupção que esse terá.

Vieira (2006) esclarece que os trabalhos empíricos encontram, com certa regularidade, forte correlação entre baixo crescimento econômico, corrupção e instabilidade política. De maneira geral, não é possível definir de maneira precisa o quê causa o quê, muito porque os índices de mensuração e séries temporais são muito pequenos e imprecisos, o que dificulta os testes econométricos de causalidade.

Não obstante, é possível considerar o baixo desenvolvimento e crescimento econômico não como causa, e sim consequência de uma sociedade corrupta, como será melhor explorado no próximo capítulo.

Além dos fatores que tradicionalmente são considerados importantes para a ocorrência ou não, em maior ou menor nível, da corrupção em um país, Khan (2006) argumenta que outros catalisadores do fenômeno são mais importantes em um contexto de países em desenvolvimento, onde as críticas estruturas sociais apresentam certas características que impedem (ou ao menos dificultam) a atuação de medidas anticorrupção convencionais.

A “corrupção neoclássica”, anteriormente apresentada, é muito visível nesses países. Os obstáculos e rendas criados por servidores públicos buscando subornos dos que estiverem dispostos a pagar para retirar ou auferir algum benefício extra do governo podem ir desde um simples desvio burocrático, até a criação de monopólios, tarifas, subsídios e outros tipos de rendas que ao mesmo tempo prejudicam a economia e criam oportunidades de *rent-seeking* para os agentes públicos e privados (KHAN, 2006).

Esse tipo de corrupção também inclui *petty corruption* (algo como corrupção mesquinha, em tradução livre), na qual servidores de baixo escalão extraem pequenos subornos para desempenharem suas funções (dinheiro para agilizar o serviço) ou para não incriminarem inocentes fazendo uso de uma má interpretação de regulações complexas (caso comum na força policial). Nos países em desenvolvimento, a corrupção da polícia é uma das mais perceptíveis aos olhos da população como um dos piores tipos de corrupção (KHAN, 2006). Quando a corrupção já está enraizada na sociedade, os policiais podem criar ainda mais burocracias e morosidade com o fito de induzir a propinas cada vez mais altas (THE WORLD BANK, 1997).

Embora sejam atitudes condenáveis e que afetam um grande número de pessoas, as atividades corruptas da polícia não são necessariamente as mais prejudiciais em uma economia. Mesmo assim, essa pequena corrupção é sim danosa, com *payoffs* são regressivos, pois as vítimas em geral são as mais pobres e há incremento no custo de transição e na percepção social de que a lei não funciona nos países menos evoluídos (KHAN, 2006).

Peñarillo (2011) afirma que, analisando certas características dos países latino-americanos, é possível identificar alguns aspectos que fazem com que sejam mais vulneráveis e facilitem o surgimento de corrupção pública e privada.

O primeiro é a existência de um sistema de governo democrático que não melhore sua performance. O autor cita o 2º Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento sobre Democracia na América Latina de 2010, onde nota-se que os governos democraticamente eleitos da região seguem falhando em satisfazer as necessidades políticas, sociais e econômicas da maioria da população. Como a grande concentração de renda latino-americana representa uma ameaça direta à consolidação da democracia e participação social, enquanto o problema não for resolvido, a situação não tende a mudar substancialmente (PEÑARILLO, 2011).

O segundo aspecto é o fato de que os governos seguem fracos quanto à capacidade de implementar políticas e fazer cumprir a lei. A efetividade governamental nesses países é muitas vezes baixa e a maioria deles apresenta baixos níveis de respeito à legislação. Os poderes judiciais são percebidos como corruptos e o acesso à própria justiça é restrito para grande parte dos cidadãos, em especial os mais pobres (PEÑARILLO, 2011). A corrupção tende a ser maior nos países em que o sistema de governo pouco faz para deter os desvios de seus habitantes. Os que infringem a lei acreditam que há pouca chance de serem pegos, ou que, se pegos, não terão de cumprir pena (tal qual a análise de custo-benefício do crime

proposta por Gary Becker), pois também acreditam que nessas sociedades a própria justiça pode ser corrompida (THE WORLD BANK, 1997).

Além disso, em muitos países, como é o caso do Brasil, a nomeação dos membros das cortes superiores sofre forte influência política. Isso cria maiores riscos de corrupção, em particular adicionando-se ineficiência de gestão e fraca performance no sistema judiciário. Em grande parte da América Latina, há um déficit de cumprimento da lei e confiança na justiça, fatores que facilitam a perpetuação de atividades corruptas (PEÑARILLO, 2011).

Nos países em desenvolvimento em geral, o Poder Judiciário é visto como um impedimento à democracia em vez de uma supervisão democrática dos demais poderes. Pepys (2005) acrescenta ainda que desviar os juízes de suas funções usuais, fazendo-os assumir responsabilidades extrajudiciais, como comissões de inquérito ou demasiados deveres administrativos, tende a atrasar ainda mais a resolução das demandas.

Nessas sociedades, juízes, promotores e a própria polícia frequentemente desrespeitam as próprias leis, regras e procedimentos que deveriam impor e raramente são punidos por isso. Portanto, o cidadão médio acaba considerando imprudente obedecer ao próprio sistema que seus representantes estão evitando (PEPYS, 2005). Ao mesmo tempo, à medida em que a população toma conhecimento da propagação da corrupção e sente que não estão sendo tomadas medidas para combatê-la, principalmente pelos líderes do país, a situação pode tornar racionalizada a ideia de que a corrupção, assim como a inflação, é inevitável ao desenvolvimento (MYRDAL, 1968).

Quando a corrupção já atingiu níveis endêmicos, a população passa a perceber com mais tolerância, em especial porque vista como o único meio para atingir certos objetivos. Em algumas instâncias, o pagamento de subornos é uma prática normal e socialmente aceita, não percebida como imoral. É o caso de um advogado que considera-se cumpridor da lei mas não hesita em subornar um escrivão para que lhe forneça os autos de um processo, negligenciando o efeito que sua ação terá no acesso à justiça do cidadão comum (PEPYS, 2005).

Tendo em vista que historicamente o papel dos governos tem sido de promover os direitos estatais frente aos direitos dos cidadãos, a população tende a encarar com ceticismo a legitimidade de seus próprios líderes políticos (PEPYS, 2005).

Um terceiro problema fortemente presente nesses países é a insegurança gerada pelo crime e violência. A região apresenta altíssimos níveis de violência interpessoal, pessoas com familiares vítimas de crimes violentos nos últimos doze meses e homicídios. Isso soma-se ao crescente risco de que a insegurança pública e instabilidade política acabem aumentando a produção, distribuição e consumo de drogas, o que é particularmente preocupante se levado

em conta o fato de que há uma redução nesse sentido nos países desenvolvidos. Ainda, estudos estratégicos apresentam crime, tráfico de drogas, terrorismo e governos fracos como impedimentos ao desenvolvimento político e econômico da América Latina e Caribe (PEÑARILLO, 2011).

Uma quarta questão é a alta concentração de renda e distribuição da pobreza. A América Latina recorrentemente encontra-se no topo dos índices de desigualdade de renda e não há previsão de que essa tendência altere-se tão cedo. Em adição a esses quatro pontos principais, é possível verificar outros fatores relacionados especialmente com a corrupção pública na região. São eles: a existência de serviço civil em transação; legislação complexa em termos interpretativos; sobreposição de responsabilidade de diferentes órgãos do governo; confusão jurídica, procedimentos burocráticos em excesso e complexos; falta de controle e supervisão institucionais; controles sociais fracos; pouca coordenação, voz e consciência política da população; e atitudes mistas em relação à corrupção e falta de empenho em controlá-la (o que geralmente passa por uma visão de que a corrupção é um problema endêmico e sem solução definitiva, como será melhor analisado no último capítulo) (PEÑARILLO, 2011).

Quando o sistema de recebimento de bens e serviços públicos é baseado em contatos e não em mérito, e onde a nomeação e promoção de indivíduos é resultado de patrocínio, os cidadãos buscam agradar determinados poderosos em vez de acreditar no poder das instituições. Nos países onde a indicação vale mais do que o conhecimento, as recompensas por esforço e mérito raramente estão totalmente disponíveis. Nesse contexto, mesmo quando as decisões são baseadas em critérios legítimos e objetivos, a maioria dos cidadãos as descarta como resultado de influência pessoal (PEPYS, 2005).

As atividades políticas no congresso também influenciam no grau de corrupção de um país. Os políticos eleitos são desde o início condicionados a produzir e trabalhar em favor de políticas que os beneficiem e a seus apoiadores, moldando o desenvolvimento político e social de acordo com as preferências do partido. Essa performance pode ser regulada a partir do voto, como posto anteriormente. Se os eleitores estão satisfeitos com a atuação de seus representantes, há uma boa chance de que optem por reelegê-los. Por outro lado, se não há uma fiscalização do eleitorado quanto às condutas dos políticos, ou se há uma falta de competição que restringe as opções de voto, a reeleição é mais garantida independente da conduta, estimulando o político a engajar-se em atividades corruptas (BLECHINGER, 2005).

O mesmo pode ser estendido aos partidos políticos: quanto mais tempo perdura a situação de “oligopólio partidário”, maior é a expectativa de que os poucos partidos existentes

estejam envolvidos em esquemas de corrupção. Outro fator que contribui para o fenômeno é a disciplina imposta por um partido aos seus filiados. Uma liderança forte e presente que controle as atividades de seus membros no parlamento pode utilizar-se de sua autoridade para estimular a democracia e o desenvolvimento econômico, beneficiando a sociedade como um todo. No entanto, as lideranças partidárias podem optar por apoiar grupos de interesse com agendas opostas aos interesses da coletividade, em troca de propinas e subornos (BLECHINGER, 2005, p. 32).

Finalizando, todos esses aspectos gerais criam condições e incentivos para que qualquer país, que os apresente, sofra com desvio e abuso de poder, embora, em razão das particularidades dos países em desenvolvimento, a magnitude do problema alcance níveis mais relevantes. Feitas as devidas considerações teóricas a respeito do fenômeno, a seguir serão apresentados os aspectos práticos de um estudo econômico sobre a corrupção.

3 ASPECTOS PRÁTICOS DA CORRUPÇÃO

Dado o panorama teórico acerca do que pode ser entendido como corrupção, passa-se agora ao estudo de como ela é percebida entre os indivíduos de uma sociedade. Mais do que compreender o fenômeno sob a perspectiva teórica, é fundamental a análise de como se pode mensurar o grau de interferência da corrupção nas economias, para que então seja possível identificar quais são as consequências econômicas e o grau de obstacularização que esse crime representa ao desenvolvimento econômico de uma nação.

Por isso, neste capítulo serão apresentados os métodos de mensuração da corrupção mais usuais, assim como as consequências econômicas da corrupção para as economias, com especial atenção ao fenômeno perante os países em desenvolvimento.

3.1 MÉTODOS DE MENSURAÇÃO

A corrupção é um crime secreto, cometido longe dos holofotes, revelado, na imensa maioria das vezes, apenas através de um delator. Esse agente, por sua vez, nem sempre dispõe de incentivos para colaborar integralmente com as autoridades.

Os desafios conceituais e de mensuração são exacerbados quando consideradas as diferenças culturais entre os países. Klitgaard (2015) questiona-se se a palavra “corrupção” tem o mesmo significado para os habitantes da Maurítânia e do México, ou ainda, se os conceitos de “imparcialidade” e “justiça” são comuns a culturas tão diferentes em termos de individualismo-coletivismo ou distância do poder.

Paralelamente, trata-se de um comportamento condenado universalmente; nenhuma cultura ou religião apoia a corrupção. Todos os governos têm legislações contra suborno, extorsão e práticas relacionadas e a grande maioria das populações sabe diferenciar ganhos lícitos de ilícitos, condenando os últimos. Ao longo dos anos, as medidas de corrupção entre os países têm se mostrado bem equilibradas em termos de critérios estatísticos como a coerência e estabilidade dos dados. Mais importante do que isso, a maioria dessas mensurações é altamente correlacionável (KLITGAARD, 20015).

Tanzi (1998) argumenta que se a corrupção pudesse realmente ser medida, provavelmente seria eliminada. Conceitualmente, de fato, não é exatamente claro o que deve ser medido nessa situação, o que se dá em grande parte porque as informações necessárias para tanto simplesmente não estão disponíveis. Mesmo assim, embora não haja meios diretos de medir a corrupção, há vários métodos indiretos para obter informações sobre o grau de

prevalência do problema em um país ou instituição, seja pela mídia digital e/ou impressa, estudos de caso sobre agências e países corruptos e pesquisas de opinião.

De qualquer forma, certo é que mensurar a corrupção é o primeiro grande passo para identificar onde devem ser feitas as medidas de combate ao problema. Aqui, opta-se pela análise dos seguintes indicadores: Índice de Percepção da Corrupção (IPC); Indicador Controle da Corrupção, a partir do Indicador de Governança do Banco Mundial, escolhido por ser, junto ao IPC, o indicador mais utilizado pelos estudiosos do tema; e o Índice da Corrupção Pública Administrativa, uma novidade no âmbito da mensuração do fenômeno.

3.1.1 Índice de Percepção da Corrupção (IPC) – Transparência Internacional

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), elaborado pela Transparência Internacional, vem sendo publicado anualmente desde 1995 e continua largamente utilizado pelos cientistas sociais, que o veem como importante instrumento para a análise das causas e consequências da corrupção. Utiliza-se como variável o grau de percepção de pessoas bem instruídas quanto à extensão da corrupção (HODESS, 2004).

Tendo como base opiniões de especialistas da área, o IPC mede o nível de percepção da corrupção no setor público por todo o mundo, utilizando uma escala de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro) (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018). A força do índice está na combinação de dados provenientes de fontes diversas, o que aumenta a confiabilidade dos *scores* obtidos, uma vez que a combinação de diferentes informações acaba por balancear eventual viés intrínseco a elas, reduzindo a probabilidade de uma má interpretação do nível de corrupção de um país (HODESS, 2004). Mas como o IPC é efetivamente calculado? A Transparência Internacional se utiliza de quatro passos para a composição (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018):

- a) seleção das fontes¹⁰ de dados: cada dado utilizado para o IPC deve preencher os seguintes critérios para ser considerado uma fonte válida:

¹⁰ O IPC de 2017 foi calculado com base em 13 fontes de 12 diferentes instituições. 1) Avaliação institucional e política dos países pelo Banco Africano de Desenvolvimento (2016); 2) Indicadores de governança sustentável da *Bertelsmann Stiftung* (2017); 3) Índice de transformação da *Bertelsmann Stiftung* (2017-2018); 4) Serviço de risco do país pela *Economist Intelligence Unit* (2017); 5) Nações em trânsito da *Freedom House* (2017); 6) Classificação global de risco do país pela *Insight* (2016); 7) Anuário de Competitividade Mundial do *IMD – World Competitiveness Center*, com base em pesquisa de opinião executiva (2017); 8) Consultoria de riscos políticos e econômicos pela *Asian Intelligence* (2017); 9) Guia internacional de riscos dos países pelo Grupo PRS; 10) Avaliação institucional da política dos países pelo Banco Mundial (2017); 11) Pesquisa de opinião executiva no Fórum Econômico Mundial (2017); 12) Pesquisa com especialistas sobre o Índice do Estado de Direito do Projeto Justiça Mundial (2017-2018); e 13) Variabilidade da democracia (V-Dem) (2017).

- quantifica percepções de corrupção no setor público,
 - baseia-se em uma metodologia confiável que classifique os países sob uma mesma escala,
 - obtido por uma instituição credível;
 - permite variação suficiente das notas para distinguir os países;
 - atribui notas a um número substancial de países;
 - classificação atribuída por especialistas do país ou pessoas ligadas ao mundo empresarial; e
 - repetição da avaliação pela instituição a cada dois anos, pelo menos;
- b) Padronização dos dados a uma escala de 0-100, onde zero equivale ao maior nível de corrupção percebida e 100 ao menor. Essa padronização é feita a partir da subtração da média de cada fonte de dados no ano de referência de cada pontuação do país e, após, pela divisão pelo desvio padrão dessa fonte no ano referência. Esses procedimentos garantem que as pontuações obtidas sejam comparadas ao ano de 2012. Em seguida, as pontuações padronizadas são transformadas para a escala IPC, multiplicando-se com o valor do desvio padrão do IPC de 2012 (que é igual a 20) e adicionando a média desse mesmo ano (que foi de 43), para o que conjunto de dados se ajuste à escala desejada.
- c) Cálculo da média: para um país ou território ser incluído no IPC, um mínimo de três fontes deve ter avaliado o local. O *score* então é calculado como a média de todos os disponíveis para aquele país, sendo arredondado para números inteiros.
- d) Relato de uma medida de incerteza: o IPC é acompanhado por um erro padrão e intervalo de confiança associado ao *score*, que captura a variação das pontuações nas diferentes fontes de dados disponíveis para o país/território.

Os últimos resultados publicados, de 2017, que abarcaram 180 países e territórios, podem ser encontrados de maneira completa no Anexo A deste trabalho. Observa-se que não será feita uma análise aprofundada dos dados obtidos pelo índice, uma vez que o objetivo consiste tão-somente em apresentar sua metodologia.

Sendo a pontuação global média 43, verifica-se, como é de se esperar, partindo de uma análise teórica, que os países mais desenvolvidos são os que apresentam menores índices de percepção da corrupção. No entanto, países em desenvolvimento como Uruguai e Chile também apresentaram notas muito expressivas (70 e 67, respectivamente) (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018). Isso pode significar que não

necessariamente uma sociedade em desenvolvimento transparece como corrupta, de modo que a percepção da corrupção pública pode não estar tão relacionada ao desenvolvimento econômico e sim ao modo como os indivíduos analisam o comportamento dos atores estatais frente aos desafios que encaram rumo ao crescimento.

Mesmo assim, o último relatório da Transparência Internacional observou a relação entre corrupção e liberdade de expressão, sendo a última fundamental para expor a primeira e as injustiças a ela associadas. Países com notas mais altas no IPC – ou seja com baixos níveis de corrupção – protegem de maneira mais efetiva os direitos da imprensa e de seus ativistas. De maneira inversa, os de notas mais baixas têm maior probabilidade de reprimir a mídia crítica e os cidadãos, de modo que, sendo a liberdade de expressão limitada, é mais provável que a corrupção enfrente menos empecilhos para disseminar-se pela sociedade (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018).

No entanto, não são poucas as críticas a índices tal como o ICP, de modo que seria negligente deixá-las passar despercebido. Abramo (2005) traz diversas observações nesse sentido. A primeira seria que não há garantias de que as opiniões colhidas pelas pesquisas que o compõe são independentes entre si, sendo, na verdade, mais provável que não. Dado que o objeto medido é uma opinião, é impossível saber quão bem informado está um ou outro indivíduo sobre o seu ou outro país no momento que se propõe a respondê-la.

No mesmo sentido, Seligson (2006), para quem a grande vantagem do IPC é também seu ponto fraco: os dados utilizados partem de pesquisas com pessoas ligadas em sua maioria ao comércio internacional, o que aparenta ser muito positivo, porém, na prática, significa uma limitação nos dados, tendo em vista que não leva em consideração toda uma gama de atividades praticadas pelos cidadãos dos países sendo avaliados de maneira interna.

Além disso, as inclinações ideológicas dos entrevistados também pode alterar seu grau de percepção da corrupção. O autor cita como o exemplo o caso do Chile, que passou a ocupar posições menos favorecidas do *ranking* quando se alinhou à política comercial dos Estados Unidos (ABRAMO, 2005). Poder-se-ia pensar também em um escândalo de corrupção que, embora concentrado, seja amplamente noticiado, de modo a afetar a opinião até mesmo de um especialista na área.

Seligson (2006) aponta a dificuldade das pesquisas separarem os estereótipos que são carregados por entre os países da realidade. O autor cita o caso do Paraguai, país que há muito é considerado pelos especialistas como uma nação com corrupção endêmica na América Latina, ao mesmo tempo que recebe pouco investimento estrangeiro e tem poucos contratos internacionais. Dadas essas informações, quantos participantes das pesquisas que formam o

ICP, efetivamente, tiveram contatos comerciais ou mesmo pessoais com o Paraguai? As chances são de que não muitos. Ao invés disso, é provável que a nota do país seja baseada em estereótipos, que podem ou não corresponder à realidade.

Uma segunda objeção diz respeito à imprecisão intrínseca do índice, que impede seja feita uma organização dos países em uma escala precisa expressa pelo *ranking*. Isso dá, principalmente, pela variabilidade dos intervalos de confiança entre uma ou outra fonte de dados utilizada, de modo que o índice de um país pode estar, na realidade, muito abaixo ou muito acima na escala (ABRAMO, 2005).

O terceiro problema seria a própria estrutura de índices ranqueados como o IPC, onde, se um elemento da lista ascende n posições, automaticamente n elementos descendem uma posição cada um, mesmo que seus próprios níveis não tenham se alterado. Isso produz movimentos que, aos olhos do público que consome essas informações, são impossíveis de distinguir entre alterações próprias ou pela mudança de terceiros (ABRAMO, 2005).

O quarto ponto levantado é o fato de que o ICP não fornece quaisquer dados a respeito da integridade das instituições dos países, ou de sua evolução ao longo do tempo, restringindo-se a informar que certas instituições são provavelmente mais/menos íntegras do que outras, o que pode ser intuído (ABRAMO, 2005).

Em que pese a discussão, o fato é que o *ranking* ICP continua sendo o índice mais utilizado por quem se ocupa do tema. Adicionalmente, o ICP consiste em um importante termômetro de como as sociedades percebem suas próprias constituições políticas e sociais.

3.1.2 Indicador Mundial de Governança: Controle da Corrupção – Banco Mundial

Os pesquisadores do Banco Mundial adotaram a premissa básica do ICP, contudo, buscaram incrementá-lo em diversos aspectos no Projeto Indicadores Mundiais de Governança (*Worldwide Governance Indicators – WGI*) (ROHWE, 2009). O projeto relata indicadores agregados e individuais de governança de mais de 200 países e territórios e apresenta seis grandes dimensões: Voz e Responsabilidade; Estabilidade Política e Ausência de Violência; Efetividade Governamental; Qualidade da Regulação; Estado de Direito; e Controle da Corrupção, do interesse deste trabalho (WORLD BANK, 2018).

O WGI é uma composição de indicadores quanto à governança, baseado em mais de 30 fontes de dados, que relatam as visões e experiências de cidadãos, empreendedores e especialistas nos setores público, privado e de ONGs ao redor do mundo, quanto à qualidade dos vários aspectos da governança. São utilizados quatro tipos diferentes de fontes: pesquisas

em lares e firmas; informações obtidas junto ao empresariado; organizações não-governamentais; e organizações públicas, como os bancos de desenvolvimento regionais.

As fontes são escaladas e combinadas para criar os seis indicadores agregados usando uma metodologia estatística, conhecida como Modelo de Componentes Não-Observáveis, a partir dos três passos descritos abaixo (WORLD BANK, 2018):

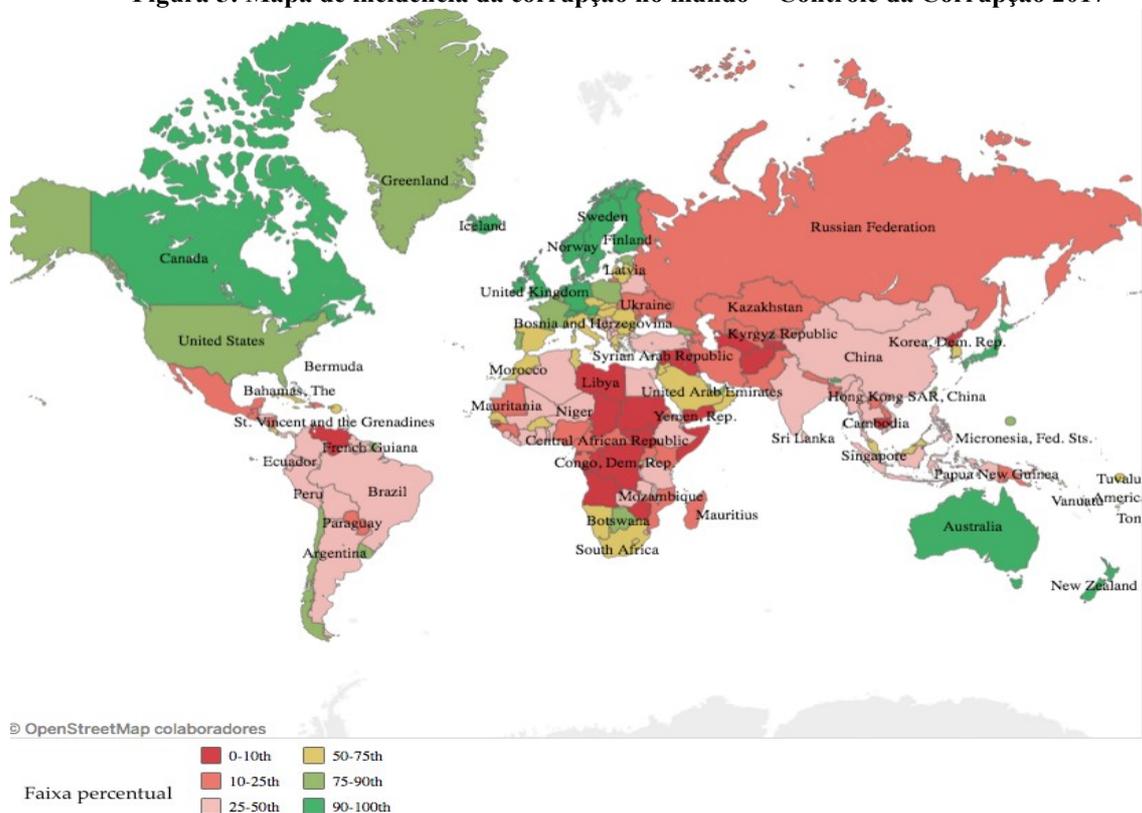
- a) Questões individuais obtidas a partir das fontes de dados são designadas a cada um dos indicadores, de acordo com o grau de relação com cada um. Por exemplo, uma pesquisa de uma firma quanto ao ambiente de regulação é atribuída à Qualidade da Regulação, enquanto uma medida sobre grau de liberdade de imprensa é associada à Voz e Responsabilização. Nem todas as fontes cobrem todos os países, então os *scores* são baseados em conjuntos de dados subjacentes para diferentes países;
- b) Redimensionamento preliminar das fontes individuais para uma escala de 0 a 1, onde os pontos cobertos pelas pesquisas são primeiro redimensionados de 0 a 1, com valores maiores correspondendo a melhores resultados. Se, por exemplo, uma pesquisa exige uma resposta em escala de 1 a 4, o WGI a redimensiona para uma escala de 2 $(2-\text{min})/(\text{max}-\text{min}) = (2-1)/3 = 0,33$. Quando uma fonte fornece mais de uma informação sobre uma mesma dimensão da governança, os *scores* redimensionados são utilizados em conjunto. O redimensionamento, contudo, não permite que necessariamente sejam as fontes comparadas entre si, embora isso seja possível a partir do passo seguinte;
- c) Uso de um Modelo de Componentes Não-observáveis (MCNO) para construir uma média dos indicadores individuais para cada fonte: essa ferramenta estatística é utilizada para permitir que os dados redimensionados em uma escala 0-1 sejam comparáveis entre si, bem como para construir uma média dos dados que cada fonte fornece a cada país. O MCNO pressupõe que esses dados são uma função linear do nível de governança não-observável com um termo de erro. A função diferencia-se conforme a fonte e corrige as incompatibilidades remanescentes entre as informações.

Assim, as estimativas resultantes da governança são uma medida ponderada dos dados de cada fonte individual, com pesos refletindo o padrão de correlação entre elas. O MCNO atribui maior peso às fontes que tendem a ser mais correlacionadas entre si, embora essa ponderação normalmente não influencie tanto a classificação dos países nos indicadores agregados. As medidas geradas por essa metodologia acompanham uma distribuição normal

padrão, com média zero, desvio padrão de um e intervalos entre -2,5 e 2,5, com valores mais altos correspondendo a melhor governança (ROHWE, 2009).

A grande vantagem da abordagem é o fato de que os indicadores agregados fornecem mais informações sobre aspectos da governança não observáveis por nenhuma fonte individual (KAUFMANN, 2009). No indicador “Controle da Corrupção (CC)”, o Banco Mundial inclui diversos indicadores que medem a extensão em que o poder público é utilizado para ganhos privados, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, assim como a captura do Estado por elites e interesses privados. Apesar de ser um indicador direto, pode-se estender as mesmas críticas feitas ao IPC. O indicador CC mais atualizado, de 2017, é mostrado conforme figura 5 (WORLD BANK, 2018):

Figura 5: Mapa de incidência da corrupção no mundo – Controle da Corrupção 2017



Fonte: BANCO MUNDIAL (2018, mantido idioma original para não descaracterizar a figura)

Não são pertinentes demais considerações a respeito dos dados encontrados propriamente ditos, tendo em vista que foge do escopo teórico aqui pretendido. Limita-se a observar que os países mais desenvolvidos tendem a apresentar um índice menor de corrupção, embora possa ser feita a mesma ressalva quanto a países como o Uruguai, que apresenta bons percentuais mesmo sendo considerado país emergente.

3.1.3 Índice da Corrupção Pública Administrativa (ICPA)

Desenvolvido em 2014 por Escresa e Picci, o índice representa uma nova medida de corrupção entre os países e é baseado na distribuição geográfica dos agentes públicos envolvidos em corrupção para além das fronteiras. São examinados 816 casos de corrupção entre 122 países de 1998 a 2012 apreciados pela justiça alemã e norte-americana (KLITGAARD, 2015).

Os autores foram motivados pela necessidade de encontrar alternativas viáveis para as mensurações atuais de corrupção entre os países, que entendem como deficientes, embora largamente utilizadas no meio acadêmico (ESCRESA e PICCI, 2015).

A proposta de utilizar estatísticas judiciais para desenvolver uma medida transnacional de corrupção pode parecer, em um primeiro momento, deselegante; mesmo que sejam desconsideradas as diferenças entre os sistemas judiciais, a fração observável das transações corruptas, em comparação ao número real, é desconhecida e varia muito entre os países (ESCRESA e PICCI, 2015).

No entanto, as estatísticas judiciais quanto a “corrupção transfronteiriça”, que se refere a transações corruptas entre firmas sediadas em determinado país (país sede) e os agentes públicos de outro (país estrangeiro), permitem a formação válida de um índice internacional de corrupção, que aumenta com a probabilidade que a transação seja ilegal (ESCRESA e PICCI, 2015).

O ICPA é formado por mais de 10 fontes de dados, sendo a principal delas a *Trace International Compedium's*, uma base de dados internacional quanto a políticas antissuborno. Parte-se de uma suposição simples: para que uma transação corrupta aconteça, ambas as partes devem estar dispostas a tanto. Firms sediadas no país i podem decidir oferecer subornos aos agentes públicos no país j , com uma probabilidade que depende dos atributos desse país estrangeiro – geralmente, aumenta se a percepção de corrupção é alta na região, o que pode implicar que há baixo risco de punição e maior tolerância social frente ao crime (ESCRESA e PICCI, 2015).

A probabilidade de que o agente público no país j aceite o suborno, se percebe que as chances de que seja punido são pequenas, é definida como pr_corr_FOj . Essa definição tem como vantagem o fato de que independe dos atributos do país sede, uma vez que reflete unicamente a propensão dos agentes públicos de determinado país aceitarem ou não um suborno. A medida de corrupção é considerada válida se aumentar conforme aumenta o nível

de corrupção. Para que o ICPA em si seja considerado válido, os autores partem de quatro suposições (ESCRESA e PICCI, 2015):

- a) A probabilidade de que uma transação corrupta envolvendo firmas do país i e agentes públicos do país j seja observada e aplicada pela primeira vez no país i não depende de uma identidade com o país estrangeiro j . Essa suposição é de suma importância porque é a base para a distribuição geográfica dos casos envolvendo as firmas do país i para inferir os níveis de corrupção em todos os outros países.
- b) A probabilidade de que, dada uma transação transfronteiriça, a firma do país sede ofereça suborno aos agentes do país estrangeiro, é calculada a partir de uma fórmula que leva em conta dois fatores de multiplicação. O primeiro, que uma firma oferecerá suborno ao exterior se perceber não há risco de que seja descoberta, após um caso semelhante ser iniciado nesse país estrangeiro. Se o risco está presente, há desincentivo para que a firma do país i ofereça subornos. O segundo fator destina-se justamente a capturar esse efeito de dissuasão, e iguala-se a um quando não há risco perceptível de que o suborno seja descoberto, aumentando conforme aumenta o nível de corrupção no país estrangeiro.
- c) A probabilidade de que o agente público no país j aceite o suborno quando oferecido por uma firma sediada no país i também é calculada a partir de uma fórmula, que expressa considerando sua dependência ao nível de corrupção do país sede. Essa terceira suposição admite a possibilidade de que, *ceteris paribus*, os agentes públicos de um dado país serão mais cautelosos em aceitar subornos de uma firma sediada em um país que seja muito ativo no combate à corrupção transfronteiriça, sendo esse efeito de dissuasão funcionalmente o mesmo para todos os países estrangeiros.
- d) Transações bilaterais são proporcionais ao valor das exportações do país i para o país j , x_{ij} , de acordo com o fator constante k : $transações_{ij} = k.x_{ij}$. Essa suposição faz com que o número de transações entre os países dependa de uma variável observável, justamente, as transações bilaterais.

As suposições 1 a 4 garantem que o ICPA seja válido no sentido de que níveis mais altos de probabilidade de corrupção dos agentes públicos estrangeiros resultem em níveis mais altos do índice. As várias formas de calcular o ICPA têm correlações entre 0,80 e ,093. O *log* escolhido pelos autores, 0,85, pode ser correlacionado com as percepções da corrupção obtidas pelos dois indicadores anteriormente apresentados, da Transparência Internacional e

do Banco Mundial (KLITGAARD, 2015). Os resultados obtidos pelo uso do ICPA podem ser visualizados no Anexo B desta monografia, também não sendo pertinente sua análise para os objetivos aqui pretendidos.

3.2 CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA CORRUPÇÃO

Estabelecidos os métodos com os quais os economistas atualmente se ocupam de mensurar a corrupção, a partir deste momento serão tratadas suas principais consequências sob o ponto de vista da economia. Assim como no capítulo anterior, quando apresentadas as causas e fatores que propagam e contribuem para o fenômeno, aqui opta-se por uma divisão conceitual em grandes “blocos de tópicos”, em nome da didática deste trabalho. Sendo muitas as consequências esparsas da corrupção, tem-se com isso o objetivo de apresentar aquelas mais trabalhadas pelos teóricos do tema.

Em certa medida, todas as consequências econômicas a serem analisadas neste ponto tem como grande campo comum a queda no desenvolvimento econômico pela presença de corrupção na economia. O entendimento majoritário dos autores da economia da corrupção é de que o declínio no desenvolvimento econômico de um país é resultado das ações corruptas de seus cidadãos e não causa para que elas aconteçam.

Lambsdorff (GLOBAL CORRUPTION REPORT, 2004) afirma que, embora seja de comum acordo que a corrupção afeta negativamente o desenvolvimento econômico, identificar as razões pelas quais isso ocorre não é tão simples. De acordo com uma pesquisa realizada pelo autor, um aumento do nível de corrupção de um país em um ponto, seguindo uma escala de 0 (muito corrupto) a 10 (muito honesto), reduz a produtividade em 4% do Produto Interno Bruto (PIB) e diminui as entradas líquidas anuais de capital em 0,5% do PIB. Por outro lado, um aumento de seis pontos¹¹ no IPC aumenta o PIB em mais de 20% e a entrada anual de capital em 3% do PIB.

O mesmo pode ser dito em relação ao crescimento econômico. Apresentando os resultados de um estudo econométrico que realizou, Mauro (1995) afirma que a hipótese nula de não relação entre investimento e corrupção pode ser rejeitada com um intervalo de confiança maior do que para a hipótese nula de não relação entre corrupção e crescimento econômico. Nesse sentido, o impacto do problema no crescimento econômico de um país se

¹¹ Quando essa pesquisa foi publicada, em 2004, a Transparência Internacional ainda utilizada para seu IPC a escala de 0-10. Hoje em dia, poder-se-ia pensar no aumento citado pelo autor como de 60 pontos, em uma escala de 0-100.

daria principalmente de maneira indireta, pelas consequências que gera ao nível de investimento total.

Conforme exposto pela Revista da CGU (2006):

Redução do consumo, necessidade de aumento dos gastos públicos, que torna improdutivos importantes recursos da coletividade, redução dos níveis de investimento, aumento da desigualdade social – decorrente do aumento da concentração de renda –, transferência para o exterior por meio de mecanismos de lavagem de ativos de parcela significativa dos recursos destinados a importantes projetos sociais e econômicos, execução de projetos megalomaniacos e de muito pouco interesse para o desenvolvimento da população e ineficiência generalizada decorrente do aumento dos custos de produção são apenas alguns dos efeitos da corrupção sobre a economia. Não resulta difícil, pois, concluir que a corrupção gera pobreza, ainda que esta última possa igualmente ser apontada como uma das causas da corrupção.

Desse modo, os aspectos que aqui serão apresentados devem ser entendidos como impactos individuais que, em um cenário onde ocorrem conjuntamente, refletem no desenvolvimento e crescimento econômico de um país, recaindo sobre a qualidade de vida da população.

3.2.1 Redução dos investimentos

Os investimentos tendem a encolher e muitas vezes podem não ser redistribuídos se os investidores estiverem desiludidos com o ambiente institucional de um país. Nesse cenário, não podem ser construídas ferrovias, gasodutos não são realocados e o mercado imobiliário sofre. Governos com reputação de corruptos enfrentam grande dificuldade em se comprometer com políticas eficazes de combate ao problema e, mais ainda, de convencer os investidores de suas vitórias. Como resultado, os fluxos de capital se deterioram conforme aumenta o nível de corrupção (LAMBSDORFF, 2006).

A ausência de corrupção pode ser avaliada por quatro indicadores governamentais: lei e ordem, qualidade da burocracia, estabilidade do governo e liberdades civis. A análise de Lambsdorff (GLOBAL CORRUPTION REPORT, 2004) demonstra que o meio crucial pelo qual a corrupção afeta negativamente o fluxo de capital é pela falta de lei e ordem. Uma boa performance do país nesse aspecto em geral é atribuída aos países onde as instituições políticas são fortes e aceitas pela sociedade, o Poder Judiciário é efetivo e há uma sucessão ordenada e pré-estabelecida de poder.

A corrupção pode minar esse sistema em um país se, por exemplo, as decisões judiciais e projetos de lei forem postos à venda pelas autoridades a quem estiver disposto a

pagar mais por elas. É justamente o fracasso da integridade do sistema, que resulta em insegurança jurídica, que afasta investidores (HODESS, 2004).

Se os empresários estiverem cientes de que certos pagamentos para investimentos futuros podem ser exigidos por burocratas corruptos, o repasse de suborno passa a ser visto como um imposto, que acaba reduzindo os incentivos para investir (MAURO, 2002). No mesmo sentido, Tanzi (1998), pois o custo de procurar e investir em um burocrata corrupto deve ser adicionado ao custo do projeto em si, sem que isso garanta que as obrigações contratuais estabelecidas via corrupção serão cumpridas como as firmadas legalmente.

A principal razão para a redução do estoque de capital na economia, segundo Lambsdorff (2006), é a baixa credibilidade das leis. Um legislador forte e dedicado apenas ao seu enriquecimento ilícito é o exemplo mais grave dessa situação, pois ele é incapaz de comprometer-se de maneira crível.

Em geral, a reação de investidores domésticos de um país corrupto não é tão simples de ser analisada sob o ponto de vista teórico quanto a dos investidores internacionais. No último caso, o nível de investimentos é significativamente afetado pela corrupção, com largos impactos na economia. Em uma análise *cross-country* de 64 países, Lambsdorff (2006) demonstra que esse crime reduz o fluxo de capitais com alto nível de confiança, levando em conta diversas variáveis de controle, tais como PIB *per capita*, taxas de poupança interna e exportação de matéria-prima.

Os resultados por ele obtidos estão em consonância com os índices alternativos de mensuração da corrupção, testes de linearidade e questões como a seleção de amostras. Foi possível verificar, por exemplo, que um aumento no nível de integridade da Tanzânia em relação ao Reino Unido aumentou as entradas líquidas anuais de capital em 3% do PIB (LAMBSDORFF, 2006).

O problema também se manifesta quando, uma vez autorizados recursos para determinado investimento em infraestrutura, o burocrata corrupto permite que sejam utilizados materiais de baixa qualidade na construção ou na prestação de certo serviço, como forma de desviar os recursos restantes para si (MAURO, 2002).

De acordo com Mauro (1995), a compreensão de que a corrupção está negativa e significativamente associada ao investimento é consistente com a visão de que esse fenômeno reduz a produtividade marginal do capital (por exemplo, quando surge como um imposto para aprovação de projetos), ponto a ser analisado a seguir.

3.2.2 Ineficiência burocrática e baixa produtividade do capital

A baixa produtividade do capital também pode ser entendida como consequência da corrupção. Nesse contexto, a tradição de lei e ordem do país é irrelevante, mas outros indicadores de governança são importantes (HODESS, 2004).

Um desses mecanismos é a estabilidade do governo. A busca dos políticos por rendas corruptas é contrária ao que declaram em seus programas de governo, o que reduz a popularidade e ameaça a governabilidade. Quando os oficiais públicos devotam seus esforços e recursos a obter *payoffs* adicionais ilegais, a alocação dos bens de capital não será ótima, uma vez que os projetos aprovados serão aqueles que prometerem grandes pagamentos laterais e baixo risco de punição aos beneficiários, reduzindo a produtividade como efeito colateral (HODESS, 2004).

A razão principal pela qual a corrupção tem impacto adverso na produtividade, no entanto, é a redução da qualidade da burocracia que a acompanha. A corrupção pode implicar que os servidores públicos serão nomeados com base em suborno ou nepotismo, sem que sejam levados em consideração aspectos como eficiência e capacidade laborativa (HODESS, 2004)

Além disso, a dedicação desses agentes para com o trabalho pode sofrer com incentivos adversos, porque a criação dos gargalos artificiais pode aumentar a exigência de pagamentos para que agilizem certos procedimentos burocráticos, que já estão sendo pagos pelo Estado para fornecer (o que se conhece como *speed money*). Esses gargalos tendem a reduzir a produtividade e a qualidade dos serviços, pois servidores públicos buscando subornos tendem a optar por projetos que os forneçam mais contrapartidas, ao invés daqueles que beneficiariam o público em geral (LAMBSDORFF, 2006).

Se a quantidade de bens e serviços providos pelo Estado é escassa, porém variável, o servidor público, assim como um monopolista do setor privado, pode distribuir menos do que o oficialmente permitido a fim de aumentar a renda econômica a ser dividida. Ao contrário, se o governo define a oferta abaixo do nível de monopólio, o agente procurará prover uma oferta maior do bem ou serviço, com o fim de maximizar seus ganhos, não de atingir um nível ótimo de prestação pública (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Esse comportamento depende não apenas das rendas disponíveis na economia, mas também da parcela que pode ser extraída na negociação com beneficiários corruptos. Se diversos agentes têm autoridade sobre a alocação de benefícios escassos, o problema pode multiplicar-se enquanto cada um tenta extrair ganhos privados (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Paralelamente, os agentes corruptos têm preferência por empresários bem relacionados e mais hábeis em disfarçar pagamentos ilegais, e não por aqueles que provêm bens de qualidade e serviços sob preços razoáveis (LAMBSDORFF, 2006). Nesse caso, a má alocação de recursos se dá de modo que o responsável por tomar as decisões no governo utilize como critério a “capacidade de fazer pagamentos corruptos”. Como resultado, priorizar projetos com base no valor social tende a ser diferente do que o fazer com base nas rendas corruptas que o agente espera auferir (JAIN, 2001).

Mesmo que o produtor mais eficiente tenha o maior excedente e, por consequência, mais possibilidade de oferecer melhores subornos, um produtor corrupto que esteja disposto a comprometer também a qualidade dos serviços pode estar disposto a oferecer subornos ainda maiores. Além disso, esses produtores podem impedir a entrada de novos produtos ao explorar as relações corruptas já existentes dentro da burocracia, em especial se a entrada depende de custos de transações incertos (JAIN, 2001).

3.2.3 Distorção dos mercados

No centro das investigações empíricas quanto a corrupção no setor privado, discute-se se ela atua como “lubrificante das engrenagens”, por permitir que empresários evitem os atrasos burocráticos, ou se, ao contrário, impede que o sistema funcione corretamente, por reduzir a segurança dos direitos de propriedade e não alocar da melhor maneira os recursos (LAMBSDORFF, 2006).

Sob o ponto de vista teórico, pode-se sumarizar esses estudos no sentido de que a corrupção presente nas trocas entre as firmas e instituições públicas proporciona evidências que desacreditam a noção de corrupção enquanto “lubrificante da economia”, que faria as “rodas da burocracia” girarem de maneira eficiente ao estimular que os burocratas façam seu trabalho. Como referência desses esforços, cita-se o trabalho de Kaufmann e Wei (1999), no qual os autores compararam avaliações de entrevistados sobre os níveis de corrupção com o tempo desperdiçado com a burocracia.

As regressões que obtiveram resultaram em milhares de observações, dentre as quais a conclusão de que algumas empresas, em especial as provenientes de países não corruptos, não possuem as habilidades necessárias para realizar transações corruptas, fazendo com que percam participação de mercado ou deixem de operar em países com altos níveis do problema (KAUFMANN E WEI, 2000).

A corrupção pode distorcer os mercados privados por dar origem a uma economia paralela, o que além de distorcer o setor reduz a eficiência do governo. Os cidadãos, nesse caso, tendem a contornar as extorsões exigidas pela elite política operando “fora dos livros”, omitindo relações que envolvam pagamentos de tributos e transferência de receitas ao governo. Ao mesmo tempo, esse crime também complementa a chamada economia “não-oficial”, que opera a partir de subornos, mercados paralelos, pirataria de propriedade intelectual e contrabando (LAMBSDORFF, 2006).

Paralelamente, também é de interesse a distorção que a corrupção causa no capital humano. Entendendo a corrupção como uma forma de *rent-seeking* na qual o capital humano é alocado para redistribuir “truques” ao invés de atividades produtivas, a busca por brechas ilegais ou janelas de oportunidade para tratamento especial pelos agentes públicos induz os novos profissionais a dedicarem mais tempo a essas atividades do que a se envolverem em meios de aprimorarem-se em suas profissões (LAMBSDORFF, 2006).

Em geral, mercados corruptos não são tão eficientes quanto mercados legais; a ilegalidade dos subornos induz os participantes a gastarem recursos inclusive em manter suas transações sigilosas. Isso significa que a informação sobre os preços do suborno não está amplamente disponível, podendo eles ser afetados pela dificuldade de comuniação para o mercado (ROSE-ACKERMAN, 1999).

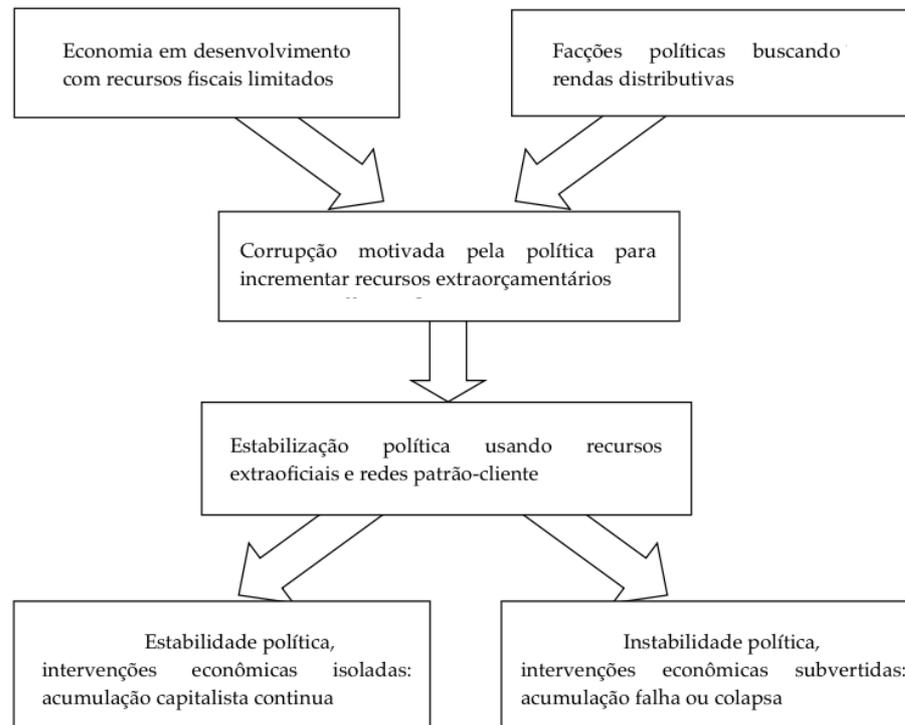
Além disso, embora as firmas procurem utilizar-se do mercado corrupto para obter certeza, esse *status* pode ser ilusório, pois negócios corruptos não podem ser impostos pela lei ou pelas autoridades. No curto prazo, a corrupção pode aumentar a eficiência das firmas, mas as dificuldades surgem no longo prazo: os pagamentos feitos para obter segurança aos indivíduos que agem na ilegalidade resultam em grande variância entre as firmas envolvidas nos esquemas (ROSE-ACKERMAN, 1999), gerando inclusive uma competição por pagamentos ilegais que acaba distanciando ainda mais a alocação de recursos para incremento da produtividade.

Ao mesmo tempo, participantes em potencial de transações corruptas podem se recusar a entrar no mercado por questões morais ou medo de punição, o que acaba por limitar a negociação dos agentes públicos a agentes internos ou de confiança, a fim de evitar traidores. Como resultado, um mercado baseado na corrupção não será apenas menos competitivo, mas também mais incerto do que mercados legais (ROSE-ACKERMAN, 1999).

3.2.4 Consequências atuantes em países em desenvolvimento

Para Khan (2006) a corrupção política, em um contexto de países emergentes, pode levar à estabilidade ou instabilidade política e econômica, como ilustrado na figura 6:

Figura 6: Propulsores e efeitos da corrupção política em países subdesenvolvidos



Fonte: KHAN (2006, p 150, tradução nossa)

Em alguns casos, é possível que a corrupção política coexista com desenvolvimento econômico, quando a relação política clientelista gera estabilidade política suficiente para que o crescimento do setor capitalista continue – é o caso da ponta esquerda inferior da figura 6. Como exemplo, o autor cita o cenário da Índia no período de 1980-1990, no qual a estabilidade política e a reforma econômica foram alcançadas não porque o sistema político estava livre da corrupção, mas sim porque as relações desse sistema foram utilizadas para comprar a oposição que dificultava o crescimento do país (KHAN, 2006).

A maioria dos países subdesenvolvidos, contudo, sofre de baixo desenvolvimento econômico e altos índices de corrupção política, conforme o caso da ponta direita inferior da figura. Em democracias geralmente tão recentes, os partidos eleitos desde cedo percebem que permanecer no poder envolve transmissão de recursos a constituintes poderosos por meio de relações clientelistas socialmente ineficientes (KHAN, 2006).

A corrupção que aumenta os custos para investimentos em certos projetos é especialmente problemática nos pequenos empreendimentos ou empresas emergentes (uma

realidade em países em desenvolvimento), por estarem mais propensas à coação por velhos burocratas ou fiscais de tributos a fazerem pagamentos laterais. A pressão, em geral, vem dos servidores responsáveis pela emissão de licenças e autorizações (TANZI, 1998).

É mais provável que o ônus desses custos recaia sobre os pequenos negócios pois operam em um mercado muito mais competitivo, de modo que encaram mais dificuldade em repassar esses valores para seus consumidores. Como são justamente essas empresas o motor para o crescimento de diversos países, obstáculos para seu desenvolvimento e crescimento causa encolhimento das economias, especialmente nos países em transição (TANZI, 1998).

Mauro (1995) utiliza seus resultados empíricos para sustentar a hipótese teórica de que países mais pobres tendem a apresentar corrupção, burocracia pesada e instabilidade política. À medida que a ineficiência institucional persiste ao longo do tempo, “más” instituições podem atuar de maneira considerável na redução do crescimento econômico, levando à pobreza da nação.

Nesses, a corrupção tende a reduzir a efetividade dos programas assistenciais, por conta da difusão dos fundos dos projetos pretendidos. Há uma vasta literatura quanto a destinação de recursos de auxílio para gastos públicos improdutivos, de modo que, atualmente, muitos dos países doadores concentram-se em aspectos como boa governança para determinar para onde enviarão seus recursos (MAURO, 2002).

A extensão em que a estabilidade é alcançada e a redistribuição política pode ser isolada das intervenções econômicas depende da estrutura das relações clientelistas no país, das instituições representativas e dos recursos fiscais disponíveis ao Estado. Tipicamente, esses estados caracterizam-se por uma situação na qual terras e recursos naturais potencialmente valiosos têm como proprietários usuários pouco produtivos, geralmente pelo uso de diversas formas dispersas. Ao mesmo tempo, a maioria dos bens industriais são propriedade e firmas não produtivas (KHAN, 2006).

Como resultado, a coletividade não produz excedente suficiente para que proteja seus ativos por meio do sistema tributário. Os proprietários individuais que conseguem obter excedentes são forçados a fazer acordos privados para proteção da propriedade privada, pelo o que acabam surgindo agentes do Estado que tornam-se variantes de uma máfia, fornecendo proteção privada a um preço pelo que possam pagar por ela (KHAN, 2006).

A corrupção relacionada à perda de direitos de propriedade é particularmente preocupante, dada sua importância para explicar a pobreza. Os direitos de propriedade nessas regiões tendem a ser instáveis, pois a estabilidade exige uma infraestrutura complexa de leis, tribunais e mecanismos de execução que garantam a definição de quais são esses direitos e

que sua imposição seja um bem público, independente de ativos individuais para proteger ativos específicos (KHAN, 2006).

Embora seja custosa, essa infraestrutura se paga com o tempo. O problema para os países em desenvolvimento é que os ativos econômicos existentes, por definição, não são utilizados de maneira rentável e a maioria das atividades econômicas não produz excedentes significativos (KHAN, 2006).

A ausência de um excedente tributário adequado que possa permitir a proteção pública tem dois efeitos interrelacionados. Por um lado, a ausência desses recursos significa que muitos ativos são vulneráveis à expropriação, o que graças à corrupção incentiva os funcionários públicos a fecharem os olhos para essa ação, quando não estão pessoalmente nela envolvidos. Por outro lado, os altos custos de transação para organização de vendas voluntárias de ativos podem impedir sua compra por usuários potencialmente eficientes daqueles menos eficientes, o que gera implicações muito significativas (KHAN, 2006).

A estrutura organizacional de uma sociedade em desenvolvimento determina como os grupos se mobilizam em resposta aos direitos fracamente definidos e contestáveis. São esperadas transações não mercantis que vão de roubo e grilagem de terras, incontestavelmente corruptas, até transferências politicamente organizadas, como a reforma agrária. Assim, há entre elas transferências legais que abrem possibilidades à corrupção, não podendo os resultados serem previamente determinados (KHAN, 2006).

A partir do próximo capítulo, serão tratadas as medidas econômicas de combate à corrupção, em especial aquelas direcionadas aos países em desenvolvimento, sob o ponto de vista teórico, que são o cerne deste estudo.

4 ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

A análise feita até aqui faz perceber com certa facilidade que a corrupção é um fenômeno extremamente complexo e envolve uma estrutura muito bem elaborada de poder e influências. Desse modo, combatê-la envolve muito mais do que a simples proposição de uma ou outra medida; é preciso que sejam economicamente eficientes, que levem em conta as condições dos indivíduos envolvidos e, acima de tudo, o poder do Estado em se impor¹².

Khan (2017) identifica dois problemas sistêmicos que, em países em desenvolvimento, dificultam a implementação de estratégias anticorrupção que venham desde a base da sociedade. O primeiro deles é o fato de que a legislação e as medidas em geral, a fim de se tornarem efetivas, precisam que o esforço para sua implantação esteja alinhado com os interesses dos poderosos do país. À medida que uma sociedade avança economicamente, as organizações tornam-se mais diversificadas e produtivas. Por consequência, pagam mais impostos, empregam mais mão-de-obra e passam a olhar com maior interesse às práticas dos políticos e burocratas, pois influenciam diretamente em suas complexas transações comerciais.

Em países em desenvolvimento, por outro lado, as organizações são menos poderosas e dependem menos da competitividade e das transações do mercado para efetivar seus empreendimentos, podendo interagir entre si de maneira mais informal e gerar renda através de conexões políticas. Desse modo, caso as organizações com maior poder de influência no país não tenham interesse em auxiliar na imposição das normas, é improvável elas sejam cumpridas e surtam os efeitos desejados (KHAN, 2017). Isso talvez explique porque, no Brasil, há um senso comum demasiadamente equivocado de que certas leis “não pegam”, quando em verdade uma lei posta deve ser cumprida.

O segundo motivo é o de que, à medida que os países se tornam mais desenvolvidos, os partidos políticos podem obter mais receita a partir da tributação formal e de contribuições a fim de constituir suas organizações e círculos eleitorais, ao mesmo tempo que obtêm essa verba dos mais diversos setores produtivos. Isso assegura que um partido tenha incentivos para seguir as regras do jogo, pois, uma vez identificados como corruptos, perderão quantia significativa de dinheiro. Ao mesmo tempo, quando muitas firmas de um setor são poderosas,

¹² Observação similar é feita por KLITGAARD (2002), que entende que o fracasso da maioria das políticas anticorrupção existentes está justamente na abordagem demasiadamente legalista, não levando em consideração uma abordagem mais interdisciplinar do problema.

privilégios especiais concedidos a uma ou outra são facilmente percebíveis pelas outras (KHAN, 2017).

Quando um país ainda não está totalmente desenvolvido, as receitas tributárias geralmente vem de menos fontes, o que não incentiva um cumprimento “vigiado” de leis. Nesse caso, o partido tende a levantar recursos de maneiras mais informais e em geral ilícitas e, ao chegar ao poder, a maneira mais viável de recompensar seus aliados é permitindo que violem (ou deixem de cumprir) determinadas leis. Os líderes políticos, nesse contexto, não tem incentivos para impor regras à sociedade, se são eleitos justamente fazendo o oposto (KHAN, 2017).

Em que pese essas importantes dificuldades, se a corrupção for pensada como endêmica, cultural ou de duração infinita, então o problema nunca poderá ser resolvido. Vieira (2016) cita nove razões pelas quais há de se manter o otimismo no combate à corrupção, dentre elas a conscientização social e o reconhecimento de que se trata de uma tarefa de longo prazo.

Que a corrupção está enraizada nas camadas mais internas da sociedade, é um transtorno que causa proporções por vezes incalculáveis e está muito longe de ser expurgada dos sistemas políticos, já se sabe. O que interessa, neste momento, é entender como combatê-la e como prevenir que se propague, pois, embora pareça utópico, um país não precisa ser corrupto para sempre.

Assim, nesta parte do estudo são apresentadas estratégias de combate à corrupção, seja no campo da repressão ou da prevenção. Algumas, empiricamente comprovadas como eficientes; outras, ainda no campo dos testes da teoria. Seja como for, o objetivo deste capítulo é demonstrar que muito pode ser feito em termos de combate à corrupção, inclusive (ou principalmente) sob o ponto de vista das contribuições da economia.

Embora seja assunto de extrema relevância, as produções no campo da economia da corrupção ainda são muito carentes em termos de planos propriamente ditos de como solucionar essa questão. Isso se deve há muitos fatores, porém, em especial, ao fato de que para algo de tamanha complexidade como se tornou a corrupção é necessário o decurso do tempo, a fim de que se atinja clareza para identificar quais serão os melhores caminhos a seguir.

4.1 REFORMAS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Países com menores índices de corrupção tendem a ser aqueles em que os servidores públicos têm *status* social elevado e empregos relativamente bem pagos. Por conta disso, há menos pressão nos agentes para aceitar subornos a fim de complementar a renda, ao mesmo tempo em que o custo de oportunidade associado à possível perda do trabalho por conta de escândalos é maior (TANZI, 1998).

Paralelamente, países onde os servidores são muito mal remunerados, os agentes são “empurrados” a buscar incrementos na renda, seja por ter outros empregos ou por comprometer integridade e ética. Nessas regiões, os baixos salários são frequentemente acompanhados por pouca diferenciação nos pagamentos entre os cargos, o que cria pressões adicionais para os funcionários, em especial para os que detêm maior poder de decisão (TANZI, 1998).

Grandes diferenças entre os salários dos setores público e privado contribuem para que pessoal qualificado e especializado abandone o serviço público, levando a expectativas gerais de que o setor não é capaz de atrair ou reter funcionários de alto nível. Apesar de muitos indivíduos extremamente qualificados optarem pela carreira pública por outros motivos (como estabilidade, reconhecimento, desejo de fazer a diferença, dentre outros), em certos casos pode-se assumir que a opção pelo serviço se dá porque esses funcionários são capazes de incrementar seus salários a partir de meios ilegais. Esse tipo de silogismo não é novidade nos países em desenvolvimento; ao contrário, é fato largamente reconhecido e em certa medida até aceito pelos políticos e cidadãos (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007)¹³.

Embora o nível salarial esteja longe de ser o único fator que determina a oferta de corrupção, é importante que um país que fixe como objetivo reduzir a corrupção esteja disposto a revisar a estrutura dos salários dos servidores públicos. Em Singapura, um dos países com menores níveis de corrupção, os ministros estão entre os mais bem pagos do mundo, o que indica que enfrentar a corrupção não é uma tarefa sem custos (TANZI, 1998)¹⁴.

Uma política sugerida por Bardhan (2006) passa pelo incremento dos incentivos monetários aos agentes públicos por meio de uma redução no corpo burocrata, resultando em

¹³ Em Bangladesh, por exemplo, a corrupção não é vista necessariamente com maus olhos pela população, que inclusive chega a admirar certos indivíduos que conseguem driblar o sistema e garantir o repasse de recursos para cuidar de si mesmos, suas famílias e amigos (HOUGH, 2013).

¹⁴ A exploração linear do problema indica que uma melhora nos salários tende a reduzir a corrupção, porém, sua quase erradicação apenas seria possível através de um aumento relativo de três a sete vezes maior no que é efetivamente pago, algo inviável para a maioria das economias atuais (TANZI, 1998).

um número menor porém muito mais bem pago de servidores públicos – seria um “salário eficiente”, acima do valor praticado no mercado privado.

Países que emergem de um longo período de unipartidarismo ou regimes autoritários tem o desafio de profissionalizar o serviço público civil. O Poder Executivo precisa ser politicamente responsabilizável, ao mesmo tempo em que deve realizar suas atividades diárias com o mínimo de corrupção e favoritismo possíveis (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Mesmo em nações com democracias onde há sólida alternância de poder, a profissionalização do serviço público necessariamente passa por uma reforma para que seja reduzida a corrupção. Os Estados devem alocar tarefas entre o serviço público e outros tipos de organizações e grupos externas à estrutura do governo (ROSE-ACKERMAN, 2000).

O conflito de interesses também é um problema que assola a eficiência burocrática e, por consequência, resulta em aumento da corrupção. Os oficiais têm incentivos para favorecer os empreendimentos em que tenham interesse, ao custo de outras firmas que poderiam realizar os serviços públicos de maneira mais competente e por menos custos. Nenhum suborno é necessário; os agentes simplesmente seguem seus próprios incentivos econômicos (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Por conta dessas preocupações, a maioria dos países desenvolvidos proíbe os servidores públicos de envolverem-se em decisões nas quais tenham interesses pessoais. Em muitos casos, tanto servidores quanto altos chefes políticos devem declarar seus bens financeiros ao menos a uma agência pública, que regulam inclusive a aceitação de presentes ou honorárias por parte desses agentes (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Nos Estados Unidos, a Ordem Executiva impede que os oficiais se utilizem do poder público para ganhos privados, tenham interesses financeiros que entrem em conflito com seus deveres, usem de informações privadas para ganhos pessoais ou aceitem presentes. Pagar ou receber suborno são crimes, e receber salário de fontes extragovernamentais é ilegal, assim como pagamentos para que os servidores representem os interesses de determinado agente privado (ROSE-ACKERMAN, 1999).

As restrições ao conflito de interesse na França e Canadá têm objetivos similares, porém com métodos diferentes de alcançá-los. A lei francesa foca sua atenção mais em remédios administrativos do que criminais, em comparação aos Estados Unidos. No entanto, adota o mesmo objetivo central de evitar alianças entre interesses financeiros pessoais e o exercício do poder estatal (ROHR, 1991).

As leis canadense e britânica também aparentam ser menos restritivas: o parlamento coloca o Primeiro Ministro a cargo da agenda legislativa, de modo que, diferentemente do que

ocorre no território norteamericano, leis sobre o conflito de interesse tendem a impor controles mais severos aos membros do Executivo do que do Legislativo. Servidores públicos, por outro lado, são regulados por regras administrativas, não estatutos (STARK, 1992).

Além de melhores salários, as políticas públicas anticorrupção devem advogar pela estrutura de incentivos disposta aos servidores públicos, sendo que há uma variedade de esquemas nesse sentido que podem ser aplicados para promover a produtividade dos servidores, tanto para detectar evasões de divisas quanto para aumentar os custos implícitos no envolvimento com a corrupção (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

O sistema de serviço público geralmente é gerido de um modo que subestima a performance. Muitos países da América Latina, por exemplo, estipulam rígidas regras para definição dos salários, utilizando critérios técnicos que não se relacionam com a realidade do mercado. No mesmo sentido, subsídios ou comissões distribuídos sem levar em conta a produtividade pioram a situação (ROSE-ACKERMAN, 2000).

Isso se dá por conta da preocupação com corrupção e favoritismo, que forma um sistema centralizado de controle de gastos, empregos e revisões de performance, tendo os superiores pouca ingerência sobre o assunto. Se esses superiores fossem autorizados a maior discricionariedade, poderiam abusar do poder ao contratar pessoal desqualificado apenas para manter certos clientes políticos satisfeitos, distribuindo bônus pela base do favoritismo e não por boa performance (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Por décadas, reformas nas carreiras dos servidores públicos e gerência de pessoal têm sido discutidas na América Latina. Atualmente, é um esforço contínuo que se origina na introdução de recursos humanos tecnológicos, financiados por bancos multilaterais e adotados por governos em um processo de modernização e mudanças. A reforma da carreira do serviço público, por sua vez, enfatizando um sistema de ingresso e promoção baseado no mérito e estabilidade, vem sendo considerada como elemento central para conter a corrupção, podendo ajudar a separar a política da prestação de serviços públicos regulares e igualitários à comunidade (PEÑAILILLO, 2011).

Portanto, um sistema de incentivos que seja eficiente deve ser desenhado com cautela, a fim de evitar que se dê poder de monopólio a burocratas que o utilizariam para extrair rendas mais elevadas, conforme visto no segundo capítulo. Por exemplo, os agentes devem ser incapazes de criar novas e onerosas condições que possam exigir em troca de pagamentos (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007).

Uma alternativa a um sistema de incentivos remuneratórios individualizado é recompensar grupos de trabalho ou agências públicas com base em um bom desempenho

geral. Para muitos serviços públicos essa seria a melhor solução, pois exige esforços conjuntos que minam o desenvolvimento de um ambiente de trabalho hostil e competitivo (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Sistemas de bonificação baseados em performance, contudo, não estão livres de riscos. Em primeiro lugar, é preciso que os níveis mais baixos da administração percebam que os níveis mais altos não são corruptos, ou seja, os servidores públicos hierarquicamente inferiores não serão desencorajados a aceitar subornos se o acordo for feito em instância administrativa superior (FJELDSTAD e TUNGODDEN, 2003).

Uma grande causa para a corrupção, apresentada nesta monografia, é o vasto poder de monopólio de certos agentes públicos, que se aproveitam de suas posições para auferir rendas laterais. Se houver competição, ou seja, se outro burocrata puder prover o mesmo serviço, a incidência de corrupção tende a ser menor, pois bastará que o cidadão procure algum servidor que não cobre suborno para realizar seu trabalho (BARDHAN, 2006).

O difundido envolvimento do governo na economia, especialmente quando guiado por instrumentos não neutros e específicos, cria condições que incentivam certos indivíduos a subornar servidores públicos – em outras palavras, aumenta a demanda por corrupção. No entanto, a corrupção é uma via de mão dupla: um ato de corrupção geralmente se efetiva porque se de um lado alguém oferece suborno, outro está disposto a aceitar (TANZI, 1998).

É concebível que dois países tenham os mesmos instrumentos de intervenção governamental e, portanto, a mesma demanda por atos de corrupção, mas um deles acaba tendo mais corrupção do que outro. A razão por trás disso pode ser as diferentes motivações dentre os servidores para se envolverem com corrupção. Nesse caso, a diferença pode estar nos salários dos servidores públicos e no *status* que eles detêm perante a sociedade (TANZI, 1998).

4.2 MAIOR EFICIÊNCIA NOS PODERES

O poder estatal pode ser repartido horizontalmente entre Judiciário, Legislativo e Executivo, e verticalmente entre autoridades centrais e locais, sendo que o padrão de organização política de um partido também influencia no poder político ser concentrado ou difuso. Os mecanismos tradicionais de restrição a mudanças legislativas inconsequentes são as separações vertical e horizontal de poderes (THE WORLD BANK, 1997).

Quanto mais ampla for a separação de poderes, maiores serão as possibilidades de vetar mudanças a compromissos baseados em regras, o que aumenta a confiança na

estabilidade dos poderes. No entanto, é preciso observar que a demasiada estabilidade das regras pode se tornar uma faca de dois gumes, pois ao mesmo tempo que assegura o cumprimento das boas leis, também torna igualmente estáveis leis prejudiciais à sociedade e à economia (THE WORLD BANK, 1997).

Embora um Estado menor possa realmente acarretar em um governo mais livre de corrupção, a relação não é direta e imediata. Os esforços cooperativos dos servidores públicos e dos agentes privados em praticar atividades corruptas continuará a ser um problema, inclusive em um governo reduzido, a menos que reformas institucionais e legais limitem as oportunidades de corrupção – do contrário, incentivos para dividir os benefícios existentes ou criar novos seguirão existindo (ROSE-ACKERMAN, 2000).

Muitos países em desenvolvimento, incluindo aqueles onde há separação formal de poderes, dispõe de poucos meios efetivos de fiscalizar e equilibrar as ações dos líderes políticos. Em alguns países a fiscalização legislativa é fraca por conta de baixa capacidade e informações inadequadas; em outros, o Poder Executivo domina um Legislativo complacente. Porém, assim como o desenvolvimento de um Poder Judiciário eficiente, a elaboração de métodos fiscalizatórios, ou institucionais mais eficazes, é um processo gradual (THE WORLD BANK, 1997).

Na América Latina e no Caribe, uma das principais fontes de ações anticorrupção são as iniciativas intergovernamentais acordadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a partir da Convenção Interamericana contra a Corrupção e o Mecanismo de Acompanhamento de sua Implementação (MESICIC). De 2001 a 2011, 28 (vinte e oito) dos 33 (trinta e três) Estados-membros monitoraram e implementaram as recomendações.

No âmbito da Convenção, as medidas anticorrupção promovidas se concentram fortemente no setor público e, dentro dele, no **Poder Executivo**. Essas ações geraram uma demanda intergovernamental para os Estados, direcionada principalmente à prevenção e, posteriormente, à sanção da corrupção. A prevenção é incentivada através da promoção do estabelecimento, desenvolvimento e implementação de estruturas políticas nacionais, tais como reforma do funcionalismo público, códigos de conduta destinados a evitar conflitos de interesse, padrões para o uso adequado de recursos públicos e retenção de benefícios fiscais em atos privados de corrupção; mecanismos de controle e detecção internos, como denúncias de corrupção, proteção dos delatores, declarações de ativos e passivos, sistema de salário e contratação dos servidores públicos; e mecanismos de controle externo, como de transparência e participação da sociedade civil, assim com fortalecimento dos órgãos de controle (PEÑAILILLO, 2011).

Na administração fiscal, área de grande incidência de ilegalidades, uma primeira resposta à presença de corrupção no aparato é o fortalecimento do comportamento ético e moral dos fiscais tributários e outros oficiais ligados ao setor. Fóruns, conferências e treinamentos internos podem ser utilizados a fim de sensibilizar os servidores que lidam com a administração tributária da responsabilidade e consequências de suas ações (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

Além disso, há uma importante relação entre a prevalência de corrupção nas agências fiscais e o nível geral de corrupção na sociedade. Um comportamento ético dos servidores é dificilmente atingido dentro de uma “cultura da corrupção”, de modo que as campanhas direcionadas a combater o problema também devem visar a redução da tolerância social ao problema. De maneira similar, o nível de ética, moral e normas sociais de um país pode ser aumentado na mudança de certas leis, unida ao fomento de campanhas informativas que encorajem o recolhimento de impostos, aumentando a conscientização dos contribuintes sobre os compromissos sociais e serviços governamentais que serão atingidos por suas contribuições tributárias (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

O desincentivo mais poderoso para que servidores públicos se envolvam com corrupção, no entanto, é a punição que recebem caso sejam pegos. Por isso, a probabilidade de detenção é um importante fator para fins de motivação anticorrupção (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

No âmbito fiscal, por exemplo, aumentar a probabilidade de corrupção requer a introdução ou fortalecimento de mecanismos feitos especialmente para monitorar a performance coletiva dos servidores públicos. Esses mecanismos devem visar oficiais diretamente responsáveis pelos recolhimentos tributários, avaliação e auditoria, que tradicionalmente dispõe de uma janela de oportunidade maior para se envolverem com corrupção. A simples análise do desempenho da coleta pelos fiscais pode sinalizar se os administradores fiscais estão potencialmente recebendo subornos em troca de reduções ilegais de impostos (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

Decisões institucionais que envolvam responsabilização dos servidores públicos, mandato e recursos às agências que aplicam a lei, definição de crimes e suas respectivas punições, direitos constitucionais dos cidadãos e dos servidores públicos em especial podem ser agregadas como “regime de aplicação da lei”. É esse regime que determina a probabilidade de que um funcionário público culpado de corrupção possa ser detectado, processado e punido, assim como qual será a intensidade dessa punição (PANI, 2009).

Em uma democracia, as decisões relativas à reforma desse regime são feitas, em última análise, pelos cidadãos, a partir de seus representantes eleitos para o **Poder Legislativo**. Essa mudança não pode ocorrer de maneira brusca (embora algumas partes, como o orçamento da polícia, possam ser definidas mais rapidamente) e deve produzir efeitos por um longo período de tempo. Portanto, é definida uma visão de longo prazo do impacto da reforma sobre as variáveis de interesse (PANI, 2009).

Ao se afetar os incentivos de envolvimento com a corrupção, o regime de aplicação da lei determina quais são candidatos são honestos ou corruptos, o que tem um impacto indireto na escolha da política adotada em equilíbrio. Pode-se pensar, assim, que ao decidir sobre quais leis serão aplicadas a partir da reforma, os cidadãos levem em conta o impacto que terão sobre a manutenção (ou não) de políticos corruptos no poder (PANI, 2009).

Os cidadãos que se beneficiam direta ou indiretamente do impacto da corrupção na escolha de políticas tendem a apoiar arranjos institucionais mais favoráveis à corrupção, enfatizando, por exemplo, o direito pessoal à privacidade, proteção contra investigações inquisitórias e defesas em excesso. Cidadãos que perdem com a corrupção, por outro lado, votam a favor de mais poder e recursos ao Poder Judiciário, à polícia e aos promotores públicos, assim como são menos favoráveis às políticas que incentivem o *rent-seeking*, como o protecionismo (PANI, 2009).

Reformas legislativas que introduzam medidas preventivas contra a corrupção podem ser importantes ferramentas para construção de uma consciência ética na população. É o caso dos Códigos de Conduta, por exemplo, que especificam as expectativas quanto aos padrões morais e éticos que se pretende atingir na sociedade. Países como Japão (1948), Estados Unidos (1977), Austrália (1987) e Singapura (1960, revisado em 1993) apostaram na ideia (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

Se no passado o projeto de políticas anticorrupção não era considerado um elemento necessário, atualmente é virtualmente indispensável; o público cada vez mais demanda do governo propostas de como o ente pretende combater a corrupção e quem serão os responsáveis por essa tarefa. Adicionalmente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção incorporou como um imperativo o desenvolvimento e coordenação de políticas preventivas contra a corrupção. O projeto, implementação e constante revisão das políticas anticorrupção pode guiar os atores públicos e privados, gerar informações úteis à população e permitir ações governamentais melhor coordenadas às agências responsáveis pelo controle político, financeiro e administrativo (PEÑAILILLO, 2011).

Paralelamente, sanção à corrupção é reforçada pelo fortalecimento de marcos regulatórios que tipificaram crimes especialmente associados à corrupção, tais como suborno nacional ou transacional, enriquecimento ilícito, tráfico de influências e lavagem de dinheiro (PEÑAILILLO, 2011).

A promulgação de leis referentes a posse inexplicada de riquezas ou propriedades, assim com declarações obrigatórias de bens, podem ser importantes mecanismos indiretos que aumentam a probabilidade de detenção e, por consequência, reduzam a incidência de corrupção. Como esse tipo de legislação pode incentivar a camuflagem de bens, pela transferência a amigos e parentes, as leis de alguns países, como Tanzânia, apoiam a investigação dos bens e parentes próximos que sejam suspeitos de receber de maneira indireta bens obtidos ilegalmente (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

Na América Latina, um projeto nesse sentido, patrocinado pela Participação Cidadã, é pela disseminação de declarações de bens de funcionários entrando e saindo do serviço público, o que torna a declaração de ativos mais transparente e facilita a detecção de conflitos de interesse ou corrupção entre as autoridades (PEÑAILILLO, 2011). Países como Uganda, Moçambique e Estados Unidos obrigam por lei à declaração de bens (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

JARQUIN e CARRILLO-FLÓRES (2000) listam oito componentes de uma reforma legislativa que melhore a capacidade técnica e política dos agentes para promover a supervisão e controle do Legislativo:

- a) Treinamento de parlamentares nas áreas técnicas e políticas em que atuem;
- b) Estabelecimento de sistemas de serviço consultivo técnico;
- c) Estabelecimento de organizações parlamentares profissionais;
- d) Criação de sistemas modernos de informação;
- e) Desenvolvimento de canais de diálogo entre legisladores e cidadãos;
- f) Promoção de participação cidadã na política;
- g) Implementação de métodos para melhor controlar a qualidade da legislação;
- h) Fortalecimento dos órgãos legislativos para melhorar suas capacidades de legislar e garantir que se tornem verdadeiramente receptivos e representativos de seus grupos constituintes, para que desempenhem suas funções básicas de supervisão e fiscalização com eficiência.

No Brasil, a lei 12.846/2013 é popularmente conhecida como “lei anticorrupção”, por dispor sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de

atos contra a corrupção pública. Criada em um contexto de grande publicidade dos esquemas de corrupção envolvendo todos os âmbitos do poder público, essa legislação é um importante avanço frente a responsabilização objetiva das empresas, tanto no país quanto no exterior.

Essa lei traz expressamente penas que vão desde multa a sanções mais rígidas e foi responsável por oficializar o acordo de leniência, instituto como se fosse uma colaboração premiada das pessoas jurídicas, pelo qual a empresa que coopera com as investigações pode reduzir suas penalidades, de modo a incentivar que o próprio corrupto auxilie as autoridades a dismantelar seus esquemas.

Paralelamente, o Ministério Público Federal (MPF) do país desenvolveu o projeto “dez medidas contra a corrupção”, a fim de embasar o Projeto de Lei 4.850/2016, de iniciativa popular, que estabelece dentre outros justamente modos de combater a corrupção no setor público. São elas (BRASIL, 2018):

- a) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação;
- b) Criminalização do enriquecimento ilícito dos agentes públicos
- c) Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores;
- d) Eficiência dos recursos no processo penal;
- e) Celeridade nas ações de improbidade administrativa;
- f) Reforma no sistema de prescrição penal;
- g) Ajustes nas nulidades penais;
- h) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa dois;
- i) Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado;
- j) Recuperação do lucro derivado do crime.

Após ser desconfigurado pelas alterações feitas nas sessões parlamentares, o projeto foi citado pelo futuro Ministro da Justiça, Sérgio Moro, com objetivo de retomada de sua aplicação pelo governo para os próximos anos.

O Brasil vivencia atualmente o dismantelamento de esquemas de corrupção de proporções até então inimaginadas, em especial a partir do desenvolvimento e de recursos investidos na operação da Polícia Federal popularmente conhecida como “Lava Jato”. Em que pese tenha se tornado símbolo do combate à corrupção no país, com seus mais de R\$ 13,4 bilhões recuperados aos cofres públicos e pela exposição de figuras públicas até então tidas como ilibadas aos olhos do eleitor, fato é que os reais resultados a longo prazo dessa operação ainda não são visíveis.

Hoje, ainda não é possível prever se a operação seguirá com recursos, se acabará se demonstrando seletiva nas suas investigações, qual será o destino das verbas recuperadas, enfim, são inúmeras as indagações que impedem uma análise contextual e teórica como a que se pretende este trabalho – como ainda se está no “olho do furacão”, a distância histórica necessária para se entender um fenômeno da magnitude da Lava Jato ainda não foi alcançada. Outra perspectiva importante é que ainda se carece do tempo para compreender se operações nos mesmos moldes serão criadas e efetivadas, ou seja, ainda é muito cedo para afirmar que a Lava Jato pode ser considerada uma estratégia de combate à corrupção.

Por conta disso, a opção aqui é por esboçar breves comentários a respeito da Operação, sem adentrar em seus méritos ou deméritos propriamente ditos. De acordo com o Ministério Público Federal (BRASIL, 2018), o nome “Lava Jato” decorre do uso de uma rede de postos de combustível e lava jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos, provenientes de uma das organizações criminosas inicialmente investigadas.

Em um primeiro momento, em março de 2014 perante a Justiça Federal em Curitiba, foram investigadas e processadas quatro organizações lideradas por doleiros (operadores do mercado paralelo de câmbio), a partir do que o MPF recolheu provas de um imenso esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras (BRASIL, 2018).

Nesse esquema, ativo há pelo menos uma década, grandes empreiteiras componentes de um cartel pagavam propina para altos executivos do governo e outros agentes públicos, distribuída por meio de operadores financeiros do esquema (BRASIL, 2018).

O que a Lava Jato representa efetivamente, até o momento, é um endurecimento da força investigativa da polícia federal e da participação da imprensa na exposição dos esquemas de corrupção por essa operação desvendados, como forma de incentivar a população a se envolver de maneira mais efetiva e eficiente na política do país, em especial na escolha de seus representantes. Os efeitos futuros, como antes referido, ainda são incertos, cabendo aos cidadãos a fiscalização dos próximos passos da investigação e persecução dos corruptos envolvidos.

Nesse sentido, a independência do **Poder Judiciário** é fundamental. Independente de quão precisas forem as características das relações jurídicas com os poderes Legislativo e Executivo, todos os países desenvolvidos, e muitos dos países emergentes, dependem do Judiciário para responsabilizar criminalmente o Executivo e impor os termos da Constituição (THE WORLD BANK, 1997).

Dada a dificuldade que os políticos têm de reformar seus próprios sistemas (o que não é exclusividade dos países menos desenvolvidos), o foco em reformas do Estado de Direito é

ainda mais central para combater a corrupção, em especial em uma região como a América Latina, onde a impunidade prevalece em muitos dos países, pois a polícia e o Judiciário são em regra fracos e sujeitos a influências políticas e corporativa, patronagem e corrupção, até mesmo infiltrada pelo crime organizado em alguns casos (KAUFMANN, 2015).

A figura 7 apresenta um panorama geral do avanço (ou declínio) do Estado de Direito nos países latinoamericanos:

Figura 7: Estado de Direito na América Latina



Fonte: KAUFMANN (2015, p 20, tradução nossa)

Kaufmann (2015) acredita que os resultados obtidos por Brasil e Chile demonstram que o endurecimento do Judiciário é possível, embora um quadro meritocrático – e, portanto, rejuvenescido e despolitizado – de juízes bem pagos continue sendo um desafio em muitos países, assim como a reforma da força policial.

A transparência na justiça é outro ponto de grande relevância nas ações na América Latina, pois a impunidade é um problema central, assim como a forte percepção social de inefetividade do sistema judiciário. Diversas sociedades civis buscam enfrentar esses desafios. A *accion ciudadana*, em conjunto com a Integridade Global, criou indicadores de transparência para o sistema judiciário na Guatemala, como um meio de melhorar a má performance no poder e reduzir a impunidade. Na Argentina, o Centro de Pesquisa e Prevenção de Crimes Econômicos tem um observatório social contra o abuso da corrupção,

que publica informações correntes sobre os casos julgados quanto a corrupção e atividades ilegais (PEÑAILILLO, 2011).

Um grupo de cidadãos, chamado de “Eleição Visível”, monitora e promove mais transparência na seleção de juizes, altos oficiais da corte e outras autoridades, na Colômbia. Na República Dominicana, a FINJUS, um consórcio de sete organizações, participa do Programa de Ações Cidadãs por Justiça e Transparência, que visa contribuir para a expansão de reformas governamentais, aumentando a participação social e promovendo a cultura da transparência e responsabilização dentro do sistema jurídico e do governo em geral (PEÑAILILLO, 2011).

Indiscutivelmente, um outro fator que limita a administração no âmbito do setor público é a imposição de penalidades fortes uma vez descoberto um esquema corrupto. Sanções a fiscais tributários que se engajaram em roubo de pagamentos de tributos ou subornos de contribuintes não apenas devem consistir em penas monetárias ou demissão, mas também devem ser combinadas com penas de prisão (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007).

Na prática, a aplicação dessas sanções não é tão simples. Um problema geral na aplicação de penas rápidas e duras é que, muitas vezes, os servidores públicos são protegidos pela burocracia ou salvaguardas do cargo. Sanções altas, como as de prisão, por vezes não são aplicadas porque os próprios juizes e tribunais as entendem como desproporcionais (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007), muitas vezes, acredita-se, pelo desconhecimento das consequências nefastas dos crimes do “colarinho branco”, como são popularmente denominadas as ações criminosas que não aquelas do cotidiano social.

Nesse sentido, é mais provável que sejam aplicadas penas moderadas, e mesmo essas não são de fácil manutenção e imposição. Os países usam uma variedade de penalidades anticorrupção, que vão desde sanções administrativas (incluindo demissões) até ações penais (incluindo penas pecuniárias e tempo de prisão). Comumente, se observam casos em que os oficiais corruptos passam por todas as etapas de pena, porém, ainda se trata de casos raros, usados como exemplos e não como forma de representar uma prática judiciária sistêmica (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

Embora não haja evidência empírica concreta de que maiores penas levam a menores índices de corrupção, já existem estudos que concluíram que penas brandas, tal qual a demissão, podem não ser efetivas para reduzir níveis perversos de corrupção. Van Rijkeghem e Weder (2001) argumentam que se a demissão é a pena mais dura que o servidor pode esperar para crimes de corrupção, serão necessários salários muito mais altos para que a pena surja um impacto financeiro significativo.

4.3 INOVAÇÕES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Ao longo deste capítulo, foram apresentadas estratégias pensadas em conjunto pelos países para promoção de políticas anticorrupção dentro de suas regiões ou como incentivo para que os menos envolvidos no combate ao problema aprendessem com seus vizinhos.

Onde o engajamento político frente ao combate à corrupção é fraco, a comunidade internacional pode exercer pressão nos altos níveis do governo para que tomem atitudes específicas frente ao problema (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007).

No mesmo sentido, um incremento na competição de mercados internacionais pode inclusive ensejar em aumento da competição nas próprias repartições públicas (BARDHAN, 2006).

Neste momento, o foco se dá em políticas pensadas coletivamente para ser aplicadas de maneira coletiva, em uma legítima cooperação internacional para que os países possam resolver de maneira simultânea certos aspectos que compartilham entre si em relação à incidência de corrupção.

Desse modo, a atenção se volta para dois pontos que demonstram medidas que exigem diretamente os esforços comuns das nações: o programa de inspeções alfandegárias privadas e a estratégia de *convening*, uma novidade em termos de medidas de combate à corrupção que une transparência, informação, tecnologia e cooperação internacional.

4.3.1 Programa de inspeções alfandegárias privadas

Nas últimas décadas, há uma crescente preocupação dos países em desenvolvimento na adoção de uma estratégia específica de combate à corrupção nos serviços alfandegários, com o objetivo final de aumentar a arrecadação de impostos: contratar firmas privadas para conduzir as inspeções pré-embarque de mercadorias importadas (YANG, 2006).

Quando um governo implementa esse programa, inspetores estrangeiros verificam as classificações tarifárias e o valor das remessas de entradas individuais antes da saída do país de origem, enviando essas informações ao cliente – governo. Na verdade, o governo-cliente busca com essa contratação tirar proveito da reputação de honestidade das empresas de inspeção, essencialmente contratando a integridade das empresas privadas para fornecer dados objetivos sobre o conteúdo das remessas de mercadorias importadas (YANG, 2006).

Na grande maioria dos casos, contudo, a responsabilidade pela cobrança das taxas alfandegárias permanece nas mãos dos funcionários aduaneiros do país importador. Os

relatórios provenientes das inspeções privadas apenas melhoram as informações disponíveis aos executivos do alto escalão, que as utilizam para corroborar com a responsabilização dos agentes públicos pela coleta correta de imposto sobre os embarques (YANG, 2006).

Ceteris paribus, a taxa para importação de um produto tende a ser menor quando os importadores escondem o valor das remessas das autoridades alfandegárias com o fim de reduzir o pagamento de impostos de importação, que geralmente são recolhidos de acordo com uma porcentagem do valor declarado. Os importadores dispõe, na verdade, de três métodos principais para reduzir as taxas alfandegárias (YANG, 2006):

- a) Fornecer valores falsos da mercadoria importada, inferiores aos valores reais (subvalorização);
- b) Classificar os produtos de maneira que não sejam sujeitos aos programas de inspeção privados (classificação incorreta); ou
- c) Evitar completamente os procedimentos alfandegários formais (contrabando).

Quando há necessidade da mercadoria ser inspecionada pelos inspetores privados, torna-se mais difícil para o importador corrupto reduzir as taxas alfandegárias a partir do primeiro método. No entanto, os dois outros seguem disponíveis: os importadores ainda podem classificar erroneamente suas remessas ou envolverem-se em contrabando. Desse modo, mesmo que o programa reduza o subfaturamento, ajudando na captura de importações subvalorizadas, qualquer deslocamento para os outros métodos de burlar as tarifas alfandegárias reduz a efetividade das capturas realizadas pelo programa de inspeção privada. O efeito líquido dessa estratégia, portanto, é ambíguo (YANG, 2006).

Na Colômbia e nas Filipinas, onde foi feito um estudo de caso específico sobre o programa, as evidências apontaram que as informações geradas pelas inspeções privadas alteram os incentivos dos agentes públicos alfandegários e dos importadores. Na média dos países, houve um aumento dos impostos de importação e redução dos indicadores de corrupção e fraude nas alfândegas. Em ambas as regiões houve reação dos agentes públicos às informações geradas, o que corrobora com a hipótese de que os dados levantados estão sendo usados de alguma forma pelos aplicadores das políticas alfandegárias (YANG, 2006).

Para que reformas alfandegárias como essa sejam bem sucedidas, contudo, as reformas anticorrupção devem ser amplas, englobando também métodos alternativos de atacar as atividades ilegais (YANG, 2006).

4.3.2 *Convening*

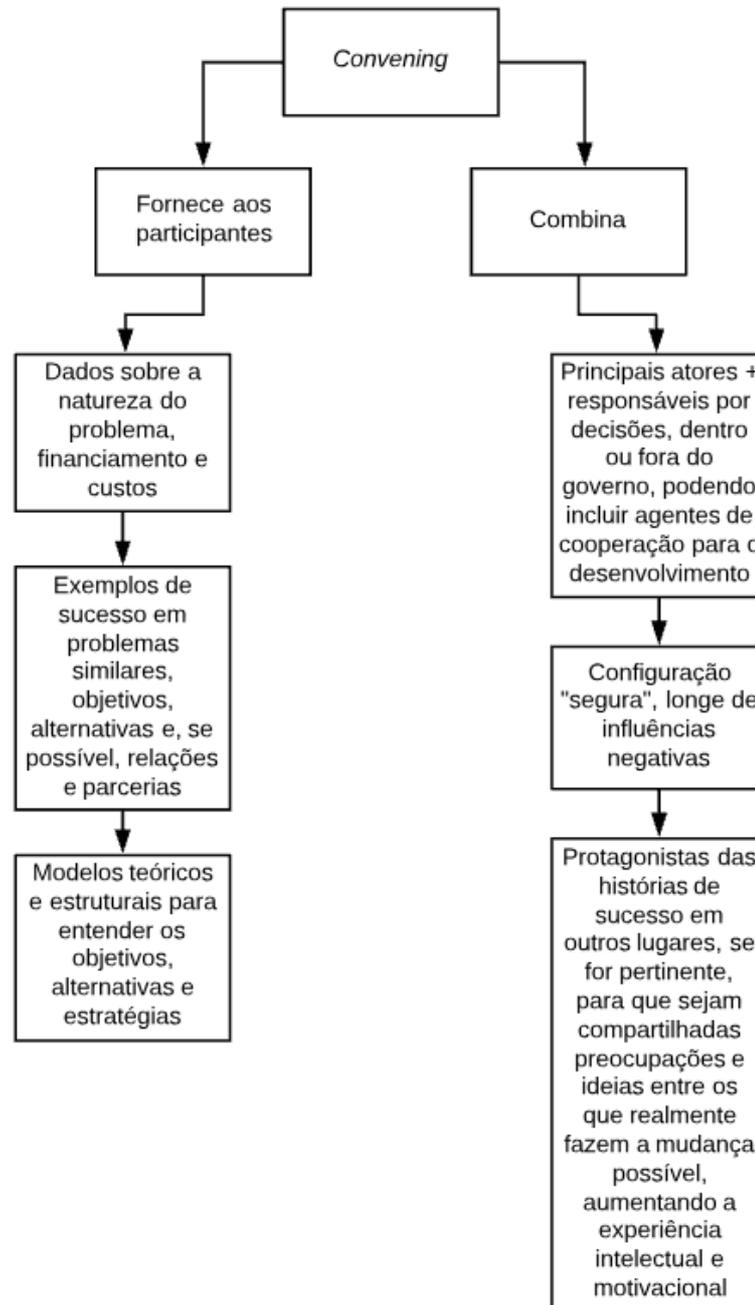
Em seu artigo mais recente, Klitgaard (2015) cunha o termo *convening* como estratégia de trabalho contra a corrupção. Em uma tradução livre, seria algo como “convocação”, “reunião”, embora não haja um equivalente exato na língua portuguesa – razão pela qual opta-se pela manutenção da expressão no seu idioma original.

A estratégia se dá da seguinte forma: considera-se modelos teóricos de corrupção, que auxiliam a reformular o pensamento quanto a incidência do fenômeno em determinado país. Com base nessa nova percepção, são analisados estudos de casos do que foi feito em outros países bem sucedidos e utilizadas análises quantitativas. O uso da ciência social, nesse contexto, ultrapassa o modelo clássico de análise política (KLITGAARD, 2015).

Assim como a corrupção, também as políticas enfrentam o problema de apresentar tantas causalidades e variáveis interventoras que não é possível atingir um nível de confiança suficiente a garantir que, o que é apreendido em determinado contexto, pode ser transmitido a outro que apresente um problema similar (KLITGAARD, 2015).

Nesse caso, é importante que se aproveite ao máximo dos atores locais, pois são eles quem detêm o conhecimento de questões complexas relevantes sobre a ecologia do lugar, embora raramente tenham acesso aos melhores modelos, dados e técnicas para colocar suas ideias em prática (KLITGAARD, 2015). A estratégia *convening*, então, busca combinar essas forças construindo uma análise política e avaliativa, podendo ser visualizada na figura 8:

Figura 8: Modo de funcionamento da estratégia *convening*



Fonte: elaboração própria, com base em KLITGAARD (2015)

O objetivo da *convening*, portanto, é que os participantes da elaboração de políticas de combate à corrupção analisem em conjunto os dados que auxiliam na contextualização de determinados desafios, os estudos de casos bem sucedidos em locais com estruturas e instituições diferentes e os modelos e teorias a eles associados.

4.4 CIDADANIA, TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIA

Essa nascente área de estudo vem atraindo a atenção de doadores e desenvolvedores como uma estratégia inovadora e eficiente de prevenir a corrupção ao estreitar a responsabilização vertical e horizontal. Projetos-piloto bem sucedidos demonstram que as autoridades locais e instituições fiscalizadoras estão caminhando rumo à transparência e acesso à informação (KLITGAARD, 2015).

Em Kosovo, a experiência se deu a partir de uma plataforma *online*, *www.kallxo.com*, pela qual o cidadão pode denunciar em tempo real atos de corrupção a partir de diferentes canais, incluindo redes sociais, mensagens de texto e a própria Internet. Com base no sucesso da experiência para relatar a ineficiência na prestação de serviços, cerca de 30 municípios de Kosovo incorporaram a ferramenta como um mecanismo de interação com os cidadãos (KLITGAARD, 2015).

Outro exemplo, no Chile, ilustra como o cidadão pode participar do processo de informatização das informações públicas. A partir de um portal chamado ChileAtiede Digital, é possível solicitar para cada trâmite que não esteja integralmente na rede que seja disponibilizado *online*. Desde 2013, ano de lançamento do programa, chegou-se a contabilizar 200.000 pedidos de informações, de modo que as entidades públicas se viram compelidas a prorizar a informatização de seus trâmites, pois o público estava vigilante (REYS et al, 2018).

O impacto final foi positivo, pois o conteúdo disponibilizado permitiu que fossem feitas denúncias contra instituições que não abriram suas informações mais solicitadas. Ao mesmo tempo, a pressão pública também serviu de incentivo político para que os diretores dessas entidades priorizassem os trâmites mais solicitados pela população (REYS et al, 2018).

A atuação da sociedade civil é importante foco das iniciativas governamentais a fim de incentivar a fiscalização dos serviços públicos e responsabilizações dos oficiais eleitos. O controle social desencoraja as práticas corruptas, ao mesmo tempo que auxilia na construção de redes de apoio e capital social valiosos para o bem-estar das comunidades locais e para os grupos de cidadãos com interesses comuns, como o meio ambiente, obras rodoviárias ou melhor provisão de recursos públicos (PEÑAILILLO, 2011).

Países como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru passaram a considerar políticas e mecanismos para a participação do cidadão no ciclo de políticas públicas, chegando a inclusive incentivar explicitamente, em alguns casos, a população a monitorar ativamente as políticas públicas, especialmente a nível local (PEÑAILILLO, 2011).

A receita para uma participação eficiente da sociedade na vigilância das contas públicas tem dois ingredientes principais: informações relevantes disponíveis ao público e uma cidadania ativa e motivada. Informações relevantes consistem em auditorias, avaliações e inquéritos realizados por instituições externas de auditoria, com consultoras independentes e uma vasta gama de outros registros públicos (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

Uma ferramenta particularmente útil para avaliar o grau de engajamento da população no cotidiano de seu país é a pesquisa de percepção de cidadãos e empresas sobre questões de corrupção, o que foi amplamente debatido no segundo capítulo deste trabalho. Essas pesquisas fornecem informações que permitem, além da identificação das principais fontes de corrupção, a criação de medidas de referência que permitam avaliar a eficácia das políticas anticorrupção e das reformas institucionais para o futuro (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

A participação dos cidadãos está cada vez mais ativa na luta contra a corrupção. O exercício da cidadania, na verdade, pode ajudar no combate ao problema de muitas maneiras, pois o grande inimigo da corrupção é o povo – os cidadãos são fontes quase inesgotáveis de informação sobre onde ocorrem atividades corruptas. Uma estratégia que envolve esse tipo de poder inclui pesquisas sistemáticas com a população, grupos de controle, disque-denúncia, conselhos municipais, grupos de fiscalização de cidadãos em agências públicas, programas educacionais, e assim por diante (KLITGAARD, 2002).

O aumento da transparência está ampliando o escopo por governos mais abertos, incluindo, a nível global, Parceria para Governo Aberto (PGA)¹⁵. Na América Latina, tem havido progresso nos âmbitos financeiro e econômico, mas a transparência política ainda tem um longo caminho a percorrer. Servidores públicos de todos os entes, políticos e juízes deveriam ser obrigados a revelar de tempos em tempos, e a partir de uma plataforma facilmente acessável, seus interesses comerciais, bens, fundos de campanha, deliberações em projetos de lei e históricos de voto (KAUFMANN, 2015).

Na América Latina, a transparência pode ser uma ferramenta altamente eficaz para o escrutínio de atos públicos, bem como para construir um bom relacionamento entre Estado e cidadãos, o que em última análise fortalece a governança democrática (PEÑAILILLO, 2011).

Uma administração tributária mais transparente, por exemplo, com sistemas e mecanismos de supervisão mais amplos (como rastreamentos de receita institucionalizados,

¹⁵ A Parceria para Governo Aberto, ou Open Government Partnership, em inglês, é uma iniciativa internacional que visa difundir e incentivar a nível global práticas governamentais de transparência, prestação de contas e responsabilização (accountability), participação cidadã, tecnologia e inovação, na luta contra a corrupção e pelo fomento de inovações e tecnologias que auxiliem na governança do século XXI (BRASIL, 2018).

auditorias internas e externas, dentre outros) dificulta o envolvimento de funcionários fiscais com a corrupção: como o saque teria de ser compartilhado com mais agentes para burlar o sistema, a recompensa seria reduzida e o custo aumentado (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

A “transparência ativa”, como é chamada a entrega voluntária e ativa das informações estatais aos membros da sociedade, pode ser incorporada aos programas e iniciativas governamentais disponíveis para participação social. Uma das grandes vantagens dessa transparência consiste em não requerer recursos adicionais para que as informações estejam acessíveis, bastando apenas a vontade política de fazê-lo. Ao contrário de um acesso formal à informação, a transparência ativa não exige leis, além de facilitar o relacionamento entre autoridades públicas e usuários, o que promove a melhoria na prestação de serviços (PEÑAILILLO, 2011).

No Brasil, Bolívia, Chile e Peru, iniciativas foram implementadas para promover informações aos usuários sobre as funções, pessoal e serviços prestados pelas entidades públicas, aumentando a informação e fiscalização do público sobre o Estado. Um dos melhores exemplos é o Portal da Transparência, brasileiro, que permite o acesso de qualquer pessoa à informações sobre programas e ações dos governos federal, estadual e municipal. Ao disponibilizar diversas informações orçamentárias, a intenção é que os cidadãos vigiem a apropriação de recursos públicos em questões que afetam suas comunidades. É possível acessar ainda dados sobre gastos públicos, servidores, aquisições, dentre outros (PEÑAILILLO, 2011).

A transparência total também é necessária para o combate à corrupção nas aquisições feitas pelo governo, englobando todos os setores, empresas estatais e municípios, sujeita à supervisão da sociedade civil. Os governos devem produzir listas públicas dos licitantes que conspiram ou subornos, de modo a impedir que façam contratos com o poder público – assim como, por exemplo, Brasil, Chile e Colômbia passaram a fazer recentemente (KAUFMANN, 2015)¹⁶.

Combinadas com inovações trazidas pela movimentação livre de dados e com novas e poderosas ferramentas de governança, a transparência pode auxiliar profundamente na análise das vulnerabilidades do governo e expor corrupção e coalisões. A fim de transformar essas informações em prestação de contas e reforma, a sociedade civil (incluindo os pensadores

¹⁶ No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) mantém disponível para consulta ao cidadão em seu Portal (TCU) a lista de responsáveis declarados inidôneos para participar de licitação na administração pública federal. Aqueles inscritos na lista não podem emitir a certidão negativa de inabilitados e, assim, não podem negociar com a administração por até cinco anos (BRASIL, 2018).

acadêmicos) deve engajar-se e empoderar-se. Nesse sentido, a mídia deve desempenhar papel mais protagonista, de investigação e exposição da corrupção, embora em muitos países isso signifique abrir a estrutura altamente concentrada do setor, o que pode gerar muitos inimigos à causa (KAUFMANN, 2015).

Na Argentina, o dia quatro de junho passou a ser conhecido como “Dia Anticorrupção” após o assassinato de Alfredo María Pochat, advogado que por mais de uma década combateu a corrupção dentro do Banco Central do país e foi chefe do Programa de Controle à Corrupção. Esse tipo de reconhecimento não apenas demonstra a gratidão de uma população a quem denuncia a corrupção, como também a educa ao espalhar bons exemplos (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

A Organização dos Estados Americanos (OEA), desde 2006, tem como um de seus objetivos via MESICIC, consolidar, a partir de sua página na Internet, o “Portal Anticorrupção das Américas”, a fim de facilitar o acesso à informação sobre os avanços em matéria de transparência na gestão pública e cooperação contra a corrupção no âmbito da OEA, assim como fornecer endereços de *websites* das instituições dos Estados-membros com responsabilidades sobre o tema (OEA, 2006).

Do mesmo modo, a Organização visa incentivar a colaboração dos meios de comunicação na condução de campanhas educativas na luta contra a corrupção, assim como disseminar a importância da mídia isenta e investigativa para combater o problema (OEA, 2006).

Uma ressalva, contudo, deve ser feita quanto a efetividade da transparência no combate à corrupção. Em pesquisa *cross-country* sobre as tendências e experiências de estratégias anticorrupção, Spector et al (2000) descobriram que tanto a conscientização do público quanto as medidas de transparência, como então concebidas, poderiam não ser tão efetivas quanto outras medidas no longo prazo como forma de manter o controle da corrupção, pois seus efeitos demonstraram-se transitórios. Para uma maior e mais longa reforma, a transparência enquanto resposta à corrupção deve ser institucionalizada e procedimentalizada, a fim de desenvolverem-se mecanismos aplicáveis a um número mais abrangente de países.

Em pesquisa realizada pela Transparência Internacional em 2017, 29% dos latinoamericanos admitiu ter pago suborno por conta de alguma serviço público no último ano. Dado que a maioria desses serviços passam por trâmites burocráticos, é possível dizer que em muitos casos os subornos ocorreram em alguma etapa da tramitação (REYS et al, 2018).

Nesse sentido, o último relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2018) argumenta que um canal digital limita as oportunidades de corrupção. Ao ser oferecido um trâmite pela rede, é possível evitar as situações presenciais que propiciam a corrupção, em particular o uso da discricionariedade de que pode se prevalecer um funcionário público, assim como a possibilidade de exigir um suborno em troca de acesso facilitado a certo serviço ou algum outro trato preferencial (REYS et al, 2018).

Em países com economias mais desenvolvidas, pagamentos a partir de vias eletrônicas, como o cartão de crédito, podem eliminar grande parte do problema do recolhimento de impostos. Sob essa perspectiva, ferramentas e técnicas mais complexas podem ser usadas para analisar padrões de coleta de receita. Como exemplo, certos *softwares* de computador podem acompanhar os níveis de coleta de tributo de agentes específicos para sinalizar qualquer atividade suspeita ou movimentações incomuns de receita (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

O trâmite digital é uniforme para todos os usuários, sendo baseado em regras facilmente rastreáveis e impessoais. Em alguns casos, o uso de tecnologias avançadas, como *blockchain*¹⁷, pode ajudar a mitigar o mercado de falsificações ou alterações de documentos importantes, como tem sido feito na República da Geórgia com os registros de propriedades. A nível agregado, a implementação de serviços digitais pode reduzir os níveis de corrupção no país, embora sozinha não seja incapaz de evitar todos os contextos de surgimento da corrupção. Se os sistemas informatizados forem falhos, os cidadãos podem encontrar brechas e buscar funcionários públicos pessoalmente a fim de suborná-los para acelerar seus trâmites (REYS et al, 2018).

Este capítulo teve como pretensão, portanto, apresentar as principais estratégias para combate à corrupção pública, tanto no campo da prevenção quanto da repressão. Além de medidas tradicionalmente relevantes, como reformas na gestão do setor público, ressalta-se a importância de uma sociedade civil organizada, atenta e participativa, assim como o uso da tecnologia disponível no mercado em termos de acesso à informação.

¹⁷ O *blockchain* é uma tecnologia que permite, através de técnicas criptográficas, agilizar determinadas transações muito complexas para os servidores comuns (IBM, 2018).

5 CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi fornecer um panorama geral quanto a corrupção sob a ótica das Ciências Econômicas: suas causas, consequências e, principalmente, estratégias de prevenção e repressão. A corrupção é um fenômeno que pode ser caracterizado pelo uso de poderes públicos para benefícios privados, englobando atores de todas as esferas do setor público e não se limitando ao mero suborno entre as partes, podendo ser proveniente de relações de interesses comuns, desvio de recursos ou transgressões nos processos burocráticos para acesso a bens e serviços públicos.

Sob a perspectiva da teoria da agência, a corrupção pode ser entendida como um problema de principal-agente, que ocorre quando o agente (governo, servidores públicos, políticos) recebe incentivos para se desviar dos objetivos para os quais foi contratado pelo principal (população) e se envolver em atividades de corrupção. Pela teoria *rent-seeking*, a corrupção é parte de um processo racional pelo qual certos indivíduos passam a adotar comportamentos a fim de capturar e manter posições de monopólio e poder na economia, transferindo para si rendas e permitindo que não necessariamente permaneçam os produtores mais eficientes no mercado, e sim aqueles que estiverem mais dispostos a influenciar os burocratas responsáveis pelas decisões político-administrativas.

Como causas e fatores que podem ser relacionados diretamente à corrupção, podem ser estabelecidos quatro grandes grupos: intervenções ineficientes do governo na economia, ineficiência nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), baixos salários dos servidores públicos e custo-benefício do crime e aplicação de punições, cada um deles com suas devidas peculiaridades que geram impactos específicos nas economias que são assoladas pelas corrupção. Em relação aos países em desenvolvimento, pode-se dizer que o que mais gera a incidência do fenômeno, especialmente, são fatores relacionados a baixa instrução e renda *per capita* da população, democracias pouco consolidadas, tolerância frente à corrupção, insegurança, alta concentração de renda e riqueza, dentre outros.

É possível mensurar o problema a partir de índices, sendo que os aqui analisados foram o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), da Transparência Internacional, que utiliza de pesquisas de opiniões de especialistas e empresários para medir o nível de percepção da corrupção no setor público por todo o mundo; Índice Mundial de Controle da Corrupção, do Banco Mundial, formado por indicadores agregados e individuais de governança para apresentar grandes dimensões da governança, dentre eles o controle da corrupção nos países; e o Índice da Corrupção Pública Administrativa (ICPA), que se serve de regressões

econométricas e hipóteses estatísticas para determinar o nível de corrupção nos países. Há todos é possível atribuir críticas, como imprecisões intrínsecas, estruturais e de seletividade das informações, embora ainda sejam os métodos usualmente aplicados pelos estudiosos do tema como forma de medir o fenômeno.

As consequências econômicas podem ser repartidas em grandes blocos: redução dos investimentos, ineficiência da burocracia e baixa produtividade do capital e distorção dos mercados. Nos países emergentes, os impactos são agravados pelo baixo desenvolvimento econômico das regiões, que impede a distribuição eficiente de renda e desincentiva inclusive programas de assistencialismo provenientes de nações mais desenvolvidas.

Pode-se concluir que as estratégias de combate a corrupção, quais sejam, reformas no funcionalismo público, maior eficiência nos poderes, estratégias de cooperação internacional, exercício da cidadania e aumento da transparência e do uso da tecnologia, sob uma ótica das ciências econômicas, são apresentadas como respostas complementares entre si, não sendo economicamente eficiente a aplicação de uma sem que haja uma real intenção de desenvolver uma reforma efetiva que acabe por dar respaldo à execução das demais.

Em que pese a palavra de ordem no que toca a combater a corrupção seja “reforma”, o segredo está na prevenção. Uma estratégia anticorrupção bem sucedida não passa necessariamente por uma discussão civil sobre a ética ou mudança de atitudes, em que pese reformas de longo prazo devam ter em mente essas questões. Ao invés disso, é preciso analisar friamente os meios de reduzir poder de monopólio, limitar e transparecer a discricionariedade enquanto há intensa fiscalização, direta e indireta. Nesse sentido, fundamental que as estratégias de combate à corrupção se deem desde as camadas mais inferiores até o alto executivo do poder, passando pela conscientização da importância da organização civil e da colaboração internacional.

Embora não tenha como objetivo ser uma monografia voltada exclusivamente à corrupção nos países em desenvolvimento, uma vez que essa opção limita o espectro do debate, sempre que possível foi dada especial atenção a como o problema é refletido nas sociedades emergentes, pois são as mais afetadas pelos impactos gerados pela corrupção de seus servidores.

Finalizando, salienta-se que este trabalho não tem como objeto exaurir a temática, mas, tão-somente, fomentar o debate sobre a questão. Isso porque, em que pese de indiscutível relevância, dada a posição de destaque que a corrupção ocupa atualmente nas sociedades modernas, ainda é de todo pouco compreendida, motivo pelo qual cabe aos aplicadores e estudiosos da economia questioná-la.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas. **Novos estudos**, São Paulo, n. 73, 29-48, nov. 2005. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003> >. Acesso em: 15 de setembro de 2018.
- ADES, Alberto; Di Tella, Rafael. Rents, Competition, and Corruption. **The American Economic Review**, Boston, v. 89, n. 4, p 982-993, Sept. 1999.
- AMARO, Roberto. **Blockchain**: o que é e como funciona? 2017. Disponível em: <<https://www.ibm.com/blogs/robertoa/2017/05/blockchain-o-que-e-e-como-funciona>>. Acesso em: 25 out. 2018.
- BADEN, John; BRUCE, L. Benson. The Political Economy of Governmental Corruption: The Logico of Underground Government. **The Journal of Legal Studies**. Vol. 14. n.2, jul.1985. p 391 – 410. Chicago: The University of Chicago Press for the University of Chicago Law School. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/724434>. Acesso em: 10 de agosto de 2018.
- BALBINOTTO NETO, Giacomo. "**Rent-seeking**" e **crescimento econômico**: teoria e evidências. Porto Alegre, 2000.
- BARDHAN, Pranab. The economist's approach to the problem of corruption. **World Development**, vol. 34, n. 2. p 341-348, 2006.
- BECKER, Gary. **Crime and punishment**: an economic approach. Columbia: Columbia University Press, 1968.
- BLECHINGER, Verena. Political Parties. In: SPECTOR, Bertram I. (Ed.). **Fighting Corruption in Developing Countries**. Bloomfield: Kumarian, 2005. p 115-129.
- BRASIL. Ministério Público Federal. **Entenda o caso**: Operação Lava Jato. 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 24 de outubro de 2014.
- BRASIL. Ministério Público Federal. **Dez medidas contra a corrupção**: conheça as medidas. 2018. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em: 24 de outubro de 2018.
- CAMPOS, Francisco. Corrupção: aspectos econômicos e institucionais. **Revista Economia Aplicada da FEA-USP/FIPE**. vol. 6. n. 4, 2002.
- CARRILLO-FLÓRES, Fernando; JARQUIN, Edmundo. The complexity of anticorruption policies in Latin America. In: TULCHIN, Joseph S.; ESPACH, Ralph H. **Combating corruption in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 193-205.

EISENHARDT, Kathleen. **Teoria da Agência: Uma Avaliação e Revisão. Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 2, n.1, p. 1-36, abr 2015. Disponível em: <<https://org1.wikispaces.com/Teoria+da+agência>>. Acesso em: 07 de julho de 2018.

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: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

ESCRESA, Laarni; PICCI, Lucio. **A New Cross-National Measure of Corruption**. Washington, DC: World Bank, 2015. (Policy Research Working Paper, 7371).

FJELDSTAD, Odd; TUNGODDEN, Bertil. Fiscal corruption: a vice or a virtue?. **World development**. vol. 31, ed. 8, 2003. p. 1459-1467. Disponível em: <[http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305-750X\(03\)00089-5](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305-750X(03)00089-5)>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

HEIMANN, Fritz F. O combate à corrupção internacional: o papel da comunidade internacional. Em: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p 42-60.

HODESS, Robin et al. (Ed.). **Global Corruption Report 2004**: Transparency International. London: Pluto, 2004.

HOUGH, Dan. **Corruption, anticorruption and governance**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

JAIN, Arvind K. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**. Vol. 15, n. 1. Oxford: Blackwell, 2001.

JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. New York: Springer, 1998.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. **Teoria da Firma: Comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. Revista de Administração de Empresas (RAE)**, São Paulo, p. 87-125, abr/jun 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>>. Acesso em: 07 de julho de 2018.

JOHNSON, Simon; KAUFMANN, Daniel; ZOIDO-LOBATON, Pablo. **Regulatory discretion and the unofficial economy**. American Economic Review, n. 88, p 387-392, 1998.

KAUFMANN, Daniel. Research on corruption: critical empirical issues. In: JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. New York: Springer, 1998. p 129-141.

KAUFMANN, Daniel; WEI, S.J. **Does ‘grease money’ speed up the wheels of commerce?**. Washington, DC: International Monetary Fund. (Working paper, 2006).

KAUFMANN, Daniel. **Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008**. Washington, DC: World Bank Policy Research, 2009. (Working Paper, 4978).

KAUFMANN, Daniel. Corruption matters. **Finance and Development**, set. 2015. p. 20-23. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

KHAN, Mustaq H. Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed). **International handbook on the economics of corruption**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p 214-241.

KLITGAARD, Robert. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. Washington, DC: World Bank, 2002.

KLITGAARD, Robert. **Addressing corruption together**. Development Assistance Committee: enabling effective development. Paris: OECD, 2015. (Background paper).

KRUGER, Anne O. The Political Economy of the Rent Seeking Society. **The American Economic Review**. Vol. 64, n. 3, p 291-303, jun 1974.

LAMBSDORFF, Johann Graf. **The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?. In: ROSE-ACKERMANN, Susan (Ed.). **International handbook on Economics of Corruption**. Massachusetts: Edward Elgar, 2006. p. 107-141.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; BOEX, Jameson; GRANADO, Javier Azer del. **Fighting corruption in the public sector**, 2007. (Contributions to economic analysis, 284). (E-book).

MAURO, Paolo. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. World Bank, **Finance and Development**, mar. 1998. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 24 de agosto de 2018.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**. Vol. 110, n. 3, p 681-712, aug. 1995.

MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: a cross-country analysis. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Ed.). **A corrupção e a economia global**. Washington, DC: Institute for International Economics, 2002. p. 29-41

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra A Corrupção (MESICIC)**: Programa interamericano de cooperação para combater a corrupção. 2006. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/programa_interam.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.

MYRDAL, Gunnar. **Asian drama: an inquiry into the poverty of nations**. New York: Pantheon, 1968.

NOONAN, John T. **Bribes**. New York: MacMillan, 1984.

PANI, Marco. **Hold your nose and vote: Why do some democracies tolerate corruption?**. Washington, DC: International Monetary Fund, apr. 2009. (Working Paper).

PEÑAILILLO, Miguel. **Anticorruption programmes in Latin America and the Caribbean: Study on Anticorruption trends and UNDP Projects**. New York: UNDP, 2011. (E-book).

PEPYS, Mary Noel. Justice System. In: SPECTOR, Bertram I. (Ed.). **Fighting Corruption in Developing Countries**. Bloomfield: Kumarian, 2005.

REYS, Angela; ROSETH, Benjamin; SANTISO, Carlos. **El fin del tramite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital**. Washington, DC: BID, 2018. Disponível em: <www.iadb.org>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **The Political Economy of Corruption: causes and Consequences**. **Viewpoint**. Washington: Dc, World Bank, 1996.

ROWLEY, Charles Kershaw; TOLLISON, Robert D.; TULLOCK, Gordon (Ed.). **The Political economy of rent seeking**. New York: Springer, 1988.

SELIGSON, Mitchell A. The measurement and impact of corruption victimization: survey evidence from Latin America. **World development**. v. 34. Feb. 2006, p 381-204.

SILVA, Marcos Fernandes da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

STARK, Andrew. Public sector conflict of interest at the federal level in Canada and the US: differences in the understanding and approach. **Public Administration Review**. vol. 52, p. 427-437, 1992.

STEPHEN, Schwenke. **Sectorial Synthesis**. In: SPECTOR, Bertram I. (Ed.). **Fighting Corruption in Developing Countries**. Bloomfield: Kumarian, 2005. p 49-62.

TANZI, Vito. Corruption and the budget: problems and solutions. In: JAIN, Arvind K. **Economics of corruption**. New York: Springer, 1998. p 111-129. (E-book)

TANZI, Vito. **Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures**. vol. 45, n.4. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998. (Staff Paper)

BRASIL. TCU. **Licitantes inidôneos**. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/responsabilizacao-publica/licitantes-inidoneos/>>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

THE WORLD BANK. **World Development Report**. Junho de 1997. Oxford: Oxford University Press.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**: Full Source Description. 2017a. Disponível em: <https://www.transparency.org/feature/corruption_perceptions_index_2017#resources>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Corruption Perceptions Index 2017**: Technical Methodology Note. 2017b. Disponível em: <https://www.transparency.org/feature/corruption_perceptions_index_2017#resources>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. ANO. **Corruption Perceptions Index 2017**: Short Methodology Note. 2017c. Disponível em: <https://www.transparency.org/feature/corruption_perceptions_index_2017#resources>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Global Corruption Report 2004**. London: Pluto, 2004.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2017**. 2018. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi>>. Acesso em: 12 de setembro de 2018.

TULLOCK, Gordon. **The rent-seeking society**. The selected works of Gordon Tullock; v.5. Indianapolis: Liberty, 2005.

ROHWE, Anja. **Measuring corruption**: a comparison between the Transparency International's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators. Center for Economic Studies (CES), 3/2009. (DICE Report).

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. **Corruption and the rate of temptation: do low wages in the civil service cause corruption?**, 1997. (IMF Working Paper, 97/73).

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do low wages in civil service cause corruption? **Journal of Development Economics**, 65(2), p 307–331, 2001.

VIAPIANA, Luiz Tadeu. **Economia do crime**: uma explicação para a formação do criminoso. Porto Alegre: AGE, 2006.

VIEIRA, Fabiano Mourão. **Doze Estudos de Economia da Corrupção**. Curitiba: Edição do autor, 2016.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>. Acesso em: 13 de setembro de 2018.

YANG, Dean. The economics of anti-corruption: lessons from a widespread customs reform. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed). **International handbook on the economics of corruption**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p 159-181.

**ANEXO B – ÍNDICE DA CORRUPÇÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA (ICPA),
1998 – 2012**

País	$PACI_z^{ALL}$	$Pr_zero_cases_z^{PACI}$	Classificação do país	ICPA x CC (WB)	ICPA x IPC (TI)
Canada	0	.0000	1	-10	-11
Switzerland	0	.0000	2	-2	-3
Australia	0	.0000	3	-4	-4
Sweden	0	.0001	4	-1	0
Ireland	0	.0002	5	-9	-12
Denmark	0	.0018	6	4	4
Finland	0	.0128	7	6	6
United Kingdom	2.5877	.0000	8	-2	-2
Japan	3.0173	.0000	9	-10	-9
Netherlands	3.5209	.0000	10	2	1
Germany	3.7233	.0000	11	-1	-2
Belgium	3.7869	.0000	12	-5	-4
Spain	8.5766	.0000	13	-5	-6
France	10.584	.0000	14	-2	-1
Singapore	14.457	.0000	15	12	12
Portugal	19.104	.0053	16	-4	-4
Norway	19.398	.0058	17	11	11
USA	21.542	.0000	18	3	4
Italy	22.299	.0000	19	-22	-11
Taiwan	25.406	.0000	20	-4	-4
Mexico	29.169	.0000	21	-35	-31
Korea	46.024	.0000	22	-5	-7
Austria	47.048	.0000	23	14	15
Dominican Republic	50.168	.1362	24	-52	-42
Colombia	65.027	.0462	25	-27	-17
Luxembourg	80.352	.2881	26	13	15
Slovakia	90.961	.1109	27	-2	-11
Bahamas	99.065	.3644	28	-97	-94
El Salvador	99.224	.3650	29	-38	-10
Malaysia	106.33	.0005	30	-8	2
South Africa	107.88	.0038	31	3	-4
Jamaica	119.42	.4328	32	-33	-16
Turkey	119.52	.0002	33	-12	-20
Czech Republic	125.09	.0037	34	4	-2
Poland	126.97	.0004	35	-5	-21
China	144.86	.0000	36	-43	-26
Trinidad and Tobago	148.67	.5104	37	-10	-7
Morocco	149.08	.1337	38	-19	-22
Ukraine	154.79	.1440	39	-43	-51
Hungary	168.47	.0156	40	14	9
Tunisia	173.07	.3148	41	-7	9
Saudi Arabia	190.41	.0018	42	-8	-17
Belarus	192.31	.5945	43	-54	-46
Jordan	198.26	.6038	44	9	17
Kuwait	202.40	.2271	45	20	11
Uruguay	204.31	.6129	46	25	21
Brazil	213.22	.0000	47	-6	0
Lithuania	217.46	.3986	48	9	15
Cuba	236.84	.6555	49	13	4
India	241.05	.0000	50	-14	-22
Thailand	255.67	.0041	51	0	5
Oatar	264.63	.2205	52	29	29
Slovenia	268.99	.2260	53	31	31
Romania	276.02	.0551	54	-1	-11
Venezuela	281.10	.0199	55	-45	-47
Russia	310.28	.0001	56	-35	-42
Ecuador	315.46	.3863	57	-29	-40
Peru	322.84	.2125	58	0	9

Honduras	339.15	.4128	59	-28	-28
Brunei	351.31	.7522	60	-63	-64
Latvia	367.92	.5806	61	27	20
Costa Rica	378.61	.2050	62	30	22
Pakistan	380.54	.2687	63	-44	-50
Greece	388.59	.0272	64	31	27
Iran	396.82	.1331	65	-5	-10
Oman	460.90	.5215	66	29	45
Afghanistan	472.13	.8091	67	-52	-27
Bosnia	472.90	.8094	68	14	-6
Bolivia	475.10	.8101	69	-20	-24
Benin	479.11	.8116	70	-29	-1
Philippines	496.68	.0488	71	-6	-21
Algeria	533.93	.1536	72	4	-4
Croatia	539.26	.3286	73	31	18
Yemen	545.67	.6931	74	-18	-9
Cameroon	576.26	.8407	75	-33	-33
Argentina	586.46	.0653	76	7	-1
Macedonia	672.15	.8617	77	6	-5
Bulgaria	696.83	.3662	78	34	35
Vietnam	714.14	.1863	79	-11	-9
Sudan	775.28	.7726	80	-38	-32
Indonesia	846.45	.0586	81	-15	-26
Panama	884.80	.5075	82	20	32
Bahrain	900.87	.6414	83	52	57
Senegal	924.21	.8054	84	38	23
Syria	955.45	.5925	85	2	27
Côte d'Ivoire	1061.6	.7538	86	-26	-30
Albania	1144.2	.8396	87	-1	-13
Burkina Faso	1171.6	.9181	88	39	34
Gabon	1176.1	.7748	89	15	21
Madagascar	1219.9	.9212	90	47	10
Egypt	1253.2	.2575	91	19	34
Iraq	1268.1	.4917	92	-28	-17
Azerbaijan	1280.8	.7911	93	-9	-17
Serbia	1356.3	.5968	94	31	30
Kenya	1481.5	.6669	95	-6	-16
Bangladesh	1549.4	.6365	96	-18	-24
Haiti	1651.8	.7849	97	-20	-21
Niger	1812.2	.9463	98	14	-1
Georgia	1819.6	.8480	99	38	-4
Mozambique	1900.6	.9001	100	27	21
Burma	1929.8	.9495	101	-20	-18
Turkmenistan	1947.4	.9024	102	-14	-15
Zambia	1961.4	.9030	103	10	17
Nigeria	2101.2	.1354	104	-5	-10
Ghana	2191.0	.6941	105	46	54
Chad	2207.3	.9557	106	-9	-15
Mongolia	2302.7	.9575	107	32	40
Tanzania	2307.3	.8408	108	28	35
Guinea	2410.7	.9203	109	5	-6
Djibouti	2425.4	.9596	110	29	41
Kazakhstan	2475.6	.4112	111	8	27
Congo	3088.9	.8234	113	8	12
Equatorial Guinea	3102.5	.8790	114	-8	-9
Mauritania	3242.8	.91164	115	55	52
Liberia	3426.8	.8152	116	10	11
Libya	3550.3	.5086	117	19	26
Zimbabwe	4122.5	.9298	118	5	33
Uzbekistan	4290.9	.8695	119	9	13
Cambodia	4645.2	.9174	120	9	16
Nepal	5354.4	.9633	121	43	25
Sao Tome & P.	5905.4	.9832	122	27	41
Uganda	5911.4	.9034	123	29	28
Mali	6340.1	.9388	124	58	54
Malawi	8598.1	.9657	125	40	47

Fonte: ESCRESA e PICCI (2015, tradução nossa).