

A análise neo-institucional da corrupção: corrupção e reformas

Luiz Fernando Miranda¹

1. Introdução

O tema da corrupção está intimamente relacionado com o tema das reformas². Os esforços internacionais de cooperação entre países para o combate à corrupção, os quais começam a assumir relevância não apenas para os governos, mas também para a mídia e a população de uma maneira geral, datam do início da década de 1990. Em 1994, líderes do Ocidente, reunidos na Cúpula de Miami, frisaram, entre outras coisas, a necessidade de a democracia lançar “um amplo ataque contra a corrupção como fator de desintegração social e distorção do sistema econômico que solapa a legitimidade das instituições políticas”. Quatro anos mais tarde, reunidos em Santiago, houve um comprometimento mútuo para que se desse “um novo ímpeto à luta contra a corrupção”. Tornou-se praxe da Organização dos Estados Americanos (OEA) fazer campanhas agressivas contra a corrupção, e durante a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, em 1996, convocou-se os países-membros a “fazer todo esforço para evitar, detectar, punir e erradicar a corrupção no desempenho de funções públicas, bem como os atos corruptos especificamente relacionados a esse desempenho”.

Ações deste tipo estão intimamente ligadas a uma linha de análise da ciência política que apresentaremos a seguir: trata-se da análise que se convencionou chamar

¹ Cientista político, doutorado pela Universidade Federal Fluminense e pós-doutorando pela PUC-Rio, membro associado da Transparência Brasil. Email: lfmiranda2005@yahoo.com.br.

² Apesar de não se restringir ao trabalho de um só autor este artigo está amplamente baseado no trabalho seminal de Susan Rose-Ackerman (1999), não só pela importância da autora bem como por sua capacidade de abordar uma gama considerável de temas relacionados à corrupção. Com isto, apesar de nosso esforço se focar em esboçar o método institucional, nosso trabalho está mais direcionado em tratar dos impactos econômicos adversos que a corrupção causa nas contas e políticas públicas de um país bem como suas instituições. Por consequência examinaremos quais são as reformas necessárias para minimizar estes possíveis danos.

neo-institucional ou neo-institucionalista³. Esta corrente já se encontra bem estabelecida na ciência política mundial e brasileira. Seguindo os seus princípios, demonstra-se com certa eficiência que as características de uma instituição e o modo como estas se encontram arranjadas – ou o desenho institucional propriamente dizendo – têm impacto direto no modo como operam estas instituições, se de modo eficiente ou não. Quando eficientes, é comum que se tente estudar como incorporar esta eficiência em outras instituições. Quando ineficientes, tenta-se equacionar o problema com propostas de alterações institucionais.

Não é difícil perceber que o limiar entre política e economia em estudos de corrupção pode ser estreito, pois a corrupção causa efeitos em ambas as áreas. Estudos como os de Mauro (1995; 1998) demonstram que altos níveis de corrupção estão associados com baixos níveis de investimento e mesmo onde a corrupção e o crescimento econômico coexistem, as propinas introduzem custos e distorções. A corrupção reduz o investimento total e limita o Foreign Direct Investment (FDI), mas encoraja o investimento público excessivo em infraestrutura (TANZI; DAVOODI, 1997). Em um regime corrupto, atores econômicos com poucos escrúpulos, como aqueles engajados em negócios ilegais, têm uma vantagem comparativa e um país fica, de maneira geral, mais pobre se os níveis de corrupção são altos. Estes países podem, então, ficar presos em seus próprios esquemas de corrupção: países nos quais a corrupção produz mais corrupção e desencoraja investimentos legítimos em negócios.

As propinas são o elo entre corruptor e corrompido e a corrupção é uma espécie de serviço, e como todo serviço ela tem um mecanismo de preço. Os mecanismos de preço são comumente uma fonte de eficiência e um colaborador do crescimento econômico, mas podem, sob forma de propina, minar a eficiência e a legitimidade de um governo.

Rose-Ackerman (1999) classifica os tipos de propina segundo sua função:

- a) *Propinas que permitem que as transações eficientes ocorram*: o governo pode estar incumbido em alocar um benefício escasso a indivíduos e firmas usando critérios legais que não a disposição de pagar;

³ A Corrente Neo-institucional, ou neo-institucionalista, foi o primeiro método de análise na ciência política que colocou as instituições políticas como variáveis independentes do processo. Em outras palavras, segundo esse método de análise as instituições políticas teriam poder explicativo não só sobre outras instituições também políticas, mas como sobre a economia e a sociedade. O apelo à importância das instituições serem também foco central de análise ficou cunhado na expressão “*Institutions Matter*”. Maiores detalhes em March e Olsen (1984) e Hall e Taylor (2003)

- b) *Propinas que agem como bônus de incentivos*: os funcionários dos setores públicos podem ter poucos incentivos para fazer seus trabalhos corretamente, dado o salário e o nível de monitoramento interno. Eles podem impor atrasos e outros empecilhos;
- c) *Propinas que diminuem custos*: aqueles engajados em atividades legais procuram reduzir seus custos impostos pelo governo através de impostos e regulações;
- d) *Propinas que permitem a atividade criminal*: negócios ilegais frequentemente compram benefícios corruptos do Estado. Em casos extremos, estes negócios ilegais e os chefes do crime organizado dominam a polícia e outras partes do Estado através da corrupção e da intimidação;

As categorias apresentadas não são mutuamente excludentes. Uma propina que possa servir como pagamento de incentivo também pode alocar um benefício escasso ou permitir isenção de impostos.

A corrupção, portanto, pode colaborar para um clima de incerteza nos negócios. As firmas pagam propinas para obter certeza, mas esta certeza pode ser ilusória justamente porque os corruptores não podem fazer acordos oficiais de corrupção. Em curto prazo, as propinas podem aumentar a eficiência na coleta de impostos ou na provisão de serviços, porém, em longo prazo, podem aparecer dificuldades⁴. Os pagamentos feitos para aumentar a certeza para determinada firma resultam numa indeterminação das mesmas condições para as outras firmas.

Um argumento que se usava em defesa do uso da propina dizia que ela se concentra na ineficiência e arbitrariedade de muitas regras e regulações dos governos. Se administrados por funcionários públicos mal pagos e desmotivados, os incentivos para que se pague propina são altos e o benefício pode ser alto – firmas privadas e cidadãos poderiam continuar com seus negócios. Propinas individuais podem, algumas vezes, não somente beneficiar o pagador da propina e o recebedor, mas também aumentar a eficiência das firmas. A existência de tais casos, entretanto, não é um argumento válido para que se tolere a corrupção das baixas esferas (ROSE-ACKERMAN, 1999).

⁴ Há uma clara diferença de postura dos autores de ‘primeira geração’ que estudaram o tema da corrupção, como Joseph Nye e Samuel Huntington, para os autores posteriores as décadas de 80 e 90, onde o tema da reforma do Estado ganhou corpo devido ao apoio substantivo das agências multilaterais internacionais. Em termos práticos os autores de ‘primeira geração’ acreditavam que alguma corrupção seria necessária para fazer funcionar uma inevitável e ineficaz burocracia do Estado. A corrupção era, portanto, vista como uma ‘graxa’. Após a consolidação do tema da reforma do Estado, selado no Consenso de Washington, a corrupção passa ser vista como total inimiga de um bom regime democrático. A corrupção passa, então, a ser vista como ‘areia’ (AIDT, 2009).

Quatro são os motivos apresentados como contra-argumentos à corrupção quando ela é vista como beneficiadora do bem-estar econômico: primeiro, nem todas as propinas têm seu resultado segundo a explicação anterior. Basta que consideremos, por exemplo, a evasão fiscal, a violação de legislação ambiental, a certificação de pessoas não qualificadas para benefícios públicos e concessões de imunidade para o crime organizado.

Segundo, se propinas realmente tivessem a função de alocação de recursos válidos, elas seriam legais, e sua remuneração tornada pública. Um mercado baseado em pagamentos ilegais é ineficiente.

Terceiro, a defesa em prol da propina como uma ferramenta de alocação é uma visão estática do processo. Ela assume uma dada gama de leis e requerimentos de programas públicos como se eles não se alterassem, enquanto que é bastante comum que funcionários corruptos, enxergando o benefício que a aceitação da propina lhes traz, comumente reconfigurem suas atividades com discrição. Eles podem criar, portanto, escassez, atrasos e também podem incentivar o pagamento de propinas. Podem também ameaçar com prisões e processos criminais os relutantes em pagar. Em tais casos, os indivíduos podem justificar os pagamentos como uma maneira de evitar danos maiores, mesmo com custos sistêmicos sendo altos. Além do mais, a tolerância para com a corrupção em algumas áreas pode facilitar uma espiral ascendente de aumento do fenômeno, na qual a intenção criminosa de alguns encoraja mais e mais pessoas a se engajar em processos corruptos ao longo do tempo.

Por fim, o quarto argumento de Rose-Ackerman (1999) nos diz que a corrupção, quando amplamente disseminada, arruína gradativamente a legitimidade de um governo. A corrupção, dentro do processo de provisão de bens públicos e serviços, assim como na imposição de custos, lança uma nuvem sobre os governos que buscam legitimidade popular. A propina não é um substituto estável, em longo prazo, para reformas da legislação.

2. Definir corrupção: uma tarefa difícil

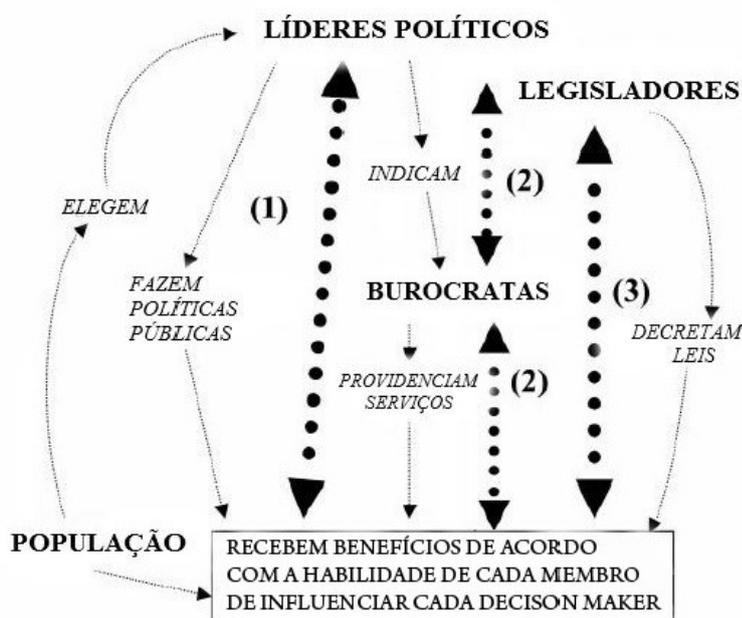
Antes de abordarmos o problema de como a ‘grande corrupção’ afeta o bom funcionamento das instituições políticas e impacta negativamente a economia é importante abordar, ainda que de maneira inicial, o problema de se definir a corrupção.

Quando tratamos de definições de corrupção é comum encontrar diferentes definições em diferentes autores, chegando a não haver pontos de consenso. Assim,

cada autor irá definir corrupção segundo as prioridades do seu objeto de pesquisa. Schilling (1997) nos chama a atenção que este problema se deve pelo fato do termo corrupção poder se referir a um número grande e variável de práticas. A análise de Schilling (1997) nos deixa um problema por resolver: como tornar um conceito de corrupção mais operacionalizável, e, por consequência, mais amplamente utilizado? A tarefa nos parece mais difícil quando observamos que em diferentes autores podemos não encontrar interseção entre definições, entretanto, podemos encontrar em boa parte das definições a ideia mínima de que a corrupção política se refere a atos nos quais o poder de um funcionário público é usado para obter benefícios a si próprio e/ou ao seu partido (MIRANDA, 2014). Temos, então, um ponto de partida.

Posto desta maneira, Jain (2001) nos diz que são três os tipos de corrupção que podem ser identificadas em sociedades democráticas. A Figura 1 mostra certas relações entre a população e a elite política, administrativa e judiciária. Estes três tipos de corrupção em tal sistema democrático são demonstrados nas setas e nas linhas pontilhadas. Estes tipos se diferem entre si no que diz respeito ao tipo de decisão tomada (e como a corrupção aparece).

Figura 1 – Relações Corruptas numa Sociedade Democrática



Fonte: Jain (2001, p. 74).

A *Grande Corrupção* (relação 1) geralmente se refere aos atos da elite política pelos quais ela abusa de seu poder para criar políticas econômicas que a beneficiem. Este tipo de corrupção é melhor investigado por modelos da *Teoria da Agência* que

trata da eficiência da relação do principal com sua habilidade em conseguir incentivos apropriados para o agente.

A *Corrupção Burocrática* (relação 2) se refere aos atos de corrupção dos burocratas ao lidar tanto com seus superiores (a elite política) ou com o público. Nesta forma de corrupção, também cunhada de *Pequena Corrupção*, o público paga propina aos burocratas para receber um serviço que é o de, comumente, acelerar a burocracia. Mais uma vez podemos ver que a corrupção é uma espécie de facilitador das transações e relações entre quem detém poder econômico e quem detém poder decisório em detrimento da sociedade como um todo. Já a corrupção no judiciário, se dá de forma onde as propinas podem abaixar os custos totais ou diminuir as chances de penalidades (ROSE-ACKERMAN, 1998).

A *Corrupção Legislativa* (relação 3) diz respeito a como o voto dos legisladores é influenciado. Os legisladores podem receber propina por um grupo de interesse para aprovar uma legislação que mude as rendas econômicas (JAIN, 2001) e também para beneficiar seu partido e mantê-lo no poder (GINGERICH, 2006). Este tipo de corrupção inclui a compra de votos, onde o legislador tem o intuito de se reeleger ou onde funcionários públicos em seus cargos executivos “forçam” uma aprovação de lei (ROSE-ACKERMAN, 199; 1999).

Em Miranda (2014) há um esforço de encontrar uma definição mais embasada e mais operacionalizável baseada em metodólogos que tratam de como se deve construir um conceito (COHEN E NAGEL, 1934; COLLIER E LEVITSKY, 1997; COLLIER E MAHON, 1993; GERRING, 2001; GOERTZ, 2006; SARTORI, 1970). Se utilizando de definições prévias de autores de referência, Miranda (2014) fez um inventário e uma tipologia de definições, e, a partir dos critérios dos estudos de metodologia dos conceitos, chegou a uma definição que usaremos neste estudo. A definição diz que corrupção é “o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido” (MIRANDA, 2014: 169). O pagamento usado nestas trocas pode ser feito com um serviço, um presente ou propina⁵.

Trataremos neste estudo da relação 1 mostrada em Jain (2001): a Grande Corrupção.

⁵ Propina ou suborno é o dinheiro utilizado como forma de pagamento numa transação corrupta.

2.1. A grande corrupção

A grande corrupção ocorre nos níveis mais altos do governo e envolve programas e projetos principais destes (MOODY-STEWART, 1997). Os governos frequentemente oferecem grandes benefícios financeiros a firmas privadas através de contratos de aquisição e prêmios de concessão. Os corruptores interferem nestes processos oferecendo propinas a funcionários corruptos. Os processos de privatização, por exemplo, são vulneráveis a acordos corruptos feitos a partir de informações privilegiadas.

Pagamentos corruptos feitos para vencer concessões e contratos principais de um governo são geralmente o que sustentam grandes negócios e protegem funcionários do alto escalão. Os casos importantes podem representar um gasto substancial dos fundos governamentais e têm impacto primordial nos orçamentos destes governos e em suas perspectivas de crescimento. Estes acordos ilegais frequentemente envolvem corporações multinacionais que operam ou sozinhas ou em conjunto com parceiros locais. Isto não impede que grandes corporações nacionais, as quais costumam incorporar ações clientelistas como parte de sua estratégia de *lobby*, façam uso de propinas para conseguir concessões contratuais de um governo.

Se o governo é um comprador ou um contratante, há muitas razões para que propinas sejam pagas. Primeiro, uma firma pode pagar para ser incluída na lista de licitantes qualificados e para que se reduza o tamanho da lista. Segundo, uma firma pode pagar propinas para obter informações privilegiadas. Terceiro, as propinas podem induzir funcionários públicos a estruturar as especificações requeridas para que somente uma firma esteja qualificada para suprir tais requisitos. Quarto, uma firma pode pagar propinas para ser selecionada como o contratado vencedor. Quinto e último, uma vez que uma firma vença a licitação, ela pode pagar propinas para inflacionar preços ou diminuir a qualidade dos serviços.

Nem todos os escândalos de contratação e de aquisições envolvem projetos de bens de capital ou construções em larga escala. Bens que são usados no consumo (como merenda escolar, por exemplo.) são os primeiros candidatos a estarem dentro de esquemas de corrupção justamente porque é difícil descobrir se eles foram ou não entregues no destino original.

É importante frisar que a corrupção em grandes contratos de licitação ocorre em todos os países, até naqueles países com os mais altos índices de honestidade como os

países escandinavos, Cingapura e Nova Zelândia. A grande corrupção também não está limitada aos países em desenvolvimento que lidam com os negócios das multinacionais. Escândalos similares são frequentes nos países industrializados.

O impacto da corrupção nas altas esferas vai além da mera escala de investimento público e perdas de receita do orçamento. Funcionários públicos dos mais altos cargos podem selecionar projetos e fazer compras com pouca ou nenhuma racionalidade econômica. Por exemplo, se é mais fácil angariar propinas em projetos de investimentos de capital e compras de insumo do que em projetos que envolvam trabalho, os administradores irão favorecer, sem restrições, projetos de capital intensivo se houver alguma justificativa econômica plausível. Países bastante corruptos gastam relativamente menos em operações de manutenção de seus equipamentos e têm uma qualidade mais baixa de sua infra-estrutura (TANZI; DAVOODI, 1997). Administradores corruptos favorecem projetos públicos de capital intensivo que excedem o investimento privado e frequentemente dão sustentação a projetos do tipo ‘elefante branco’, com pouco valor para a promoção do desenvolvimento econômico.

Para os investidores, a corrupção dos administradores introduz um adicional elemento de incerteza para o ambiente dos negócios. Funcionários públicos podem achar difícil fazer com que comissões dignas de crédito estejam compradas, e o Estado pode ficar suscetível à dominação de interesses criminosos, os quais impõem custos adicionais sobre os negócios legais e sob a forma de demandas por dinheiro pago por proteção. Mesmo se o administrador não favorece benefícios distorcidos, a mera existência de funcionários que o fazem influencia o cálculo dos investidores. Os únicos investidores que desejarem investir neste tipo de cenário são aqueles com expectativas em curto prazo. E é justamente num cenário com ampla e disseminada corrupção nas altas esferas que se criam demandas de investimentos fortemente concentrados no curto prazo, devido à incerteza que tal cenário gera nos investimentos de médio e longo prazo.

Resumidamente, o resultado provável que a *grande corrupção* acaba por gerar é uma ineficiência dos benefícios e custos públicos. O administrador pode favorecer projetos com benefícios no curto prazo e esses benefícios podem ser o único tipo de projeto de interesse de investidores multinacionais. Incentivos de corrupção podem significar que o mais eficiente licitante perde a competição para um corrupto melhor informado. Mesmo se a firma mais eficiente ganha a licitação, a corrupção no processo de oferta garante que o governo receberá muito pouco de sua venda. Isto implica em impostos mais altos e baixos investimentos públicos.

Conclui-se, portanto, que a corrupção que envolve altos funcionários públicos pode produzir sérias distorções na maneira como o governo e a sociedade operam. O Estado paga muito por aquisições de larga escala e recebe muito pouco das privatizações e dos prêmios de concessões. Funcionários públicos corruptos distorcem as escolhas do setor público para gerar amplos benefícios para si mesmos e para produzir políticas públicas injustas e ineficientes. Nestes cenários, o governo produz em demasia projetos desencaminhados e gasta em excesso. A corrupção reduz os benefícios das privatizações e o prêmio das concessões que fazem a receita de um Estado crescer, e as firmas que retêm situações de monopólio através do suborno e do favoritismo minam os benefícios eficientes.

3. Como diminuir a corrupção⁶

Já dissemos aqui que incentivos corruptos (no Estado) existem porque funcionários públicos têm o poder de alocar benefícios escassos e impor custos onerosos. É porque a escassez repousa no coração dos acordos corruptos que critérios básicos derivados da microeconomia podem ajudar a estruturar os esforços para diminuir a corrupção. Nesta parte, trataremos das reformas que visam incentivar a redução da corrupção bem como aumentar seus custos. Serão consideradas as seguintes opções de reformas: a) eliminação de programas; b) privatização; c) reforma de programas públicos; d) reforma administrativa; e) leis anticorrupção f) reforma nos sistemas de aquisição

3.1 Eliminação de programas

Um dos melhores caminhos para se limitar a corrupção é eliminar programas nos quais a corrupção se encontra imiscuída. Se o Estado não tem autoridade para restringir exportações ou licenças de negócios, esse corte de programas elimina uma fonte de propinas. Se um programa de subsídio é eliminado, as propinas que podem acompanhá-lo desaparecerão em conjunto. Em geral, reformas que aumentam a competitividade da economia ajudam a reduzir os incentivos à corrupção (ADES; DI TELLA, 1995, 1997).

Outra maneira eficiente de se reduzir a corrupção é a legalização de atividades até então consideradas ilegais. Frequentemente, quando um produto é declarado como

⁶ As reformas apresentadas aqui não desoneram o Estado, por outro lado, de cumprir seu papel onde o mercado falha ou não tem interesse em atuar, como, entre outras áreas: na educação, na saúde, na segurança pública e na distribuição de renda.

ilegal, sua produção continua como um negócio ilícito que paga propinas à polícia para permanecer em operação. Aqueles que fazem a legislação precisam se perguntar se os benefícios de por determinada atividade na ilegalidade excedem em valor os custos. Um exemplo que acabou se tornando paradigmático na ilustração deste problema foi a chamada “lei seca” nos Estados Unidos, promulgada na décima oitava emenda à Constituição Americana e posteriormente revogada. O período de 1919 a 1933, tempo de funcionamento da lei, foi um período de ampla produção ilegal e venda de álcool e também de corrupção disseminada entre os funcionários públicos que aplicavam a lei. O debate já difundido pelo mundo sobre a legalização das drogas nos conduz para a questão da viabilidade de controle da indústria através da lei criminal, quando os aplicadores da lei estão sujeitos à corrupção. O jogo, classificado como ilegal em muitas jurisdições americanas, foi igualmente uma fonte importante de receitas corruptas para a polícia. A reação de muitas destas jurisdições foi tornar o jogo legal, com forte supervisão do Estado.

Em resumo, a eliminação de programas de regulação e gasto pode ser uma estratégia potente para reduzir a corrupção. Entretanto, um alerta se faz necessário. Aqueles que fazem as políticas devem se certificar que as propinas simplesmente não apareçam em outro lugar. Além do mais, uma diminuição do tamanho da receita do governo pode simplesmente tornar os benefícios do governo mais escassos. A corrupção pode, então, aumentar, já que os beneficiários em potencial competem pela crescente escassez do montante de benefícios. Cortes nos gastos, acompanhados por aumentos nas regulações, também podem substituir o *locus* da corrupção. Não é suficiente para um país, portanto, alinhar seus totais macroeconômicos com as diretrizes do Fundo Monetário Internacional. Os países também devem atentar para o desenho dos programas públicos e não apenas para o tamanho dos governos⁷.

3.2.Privatizações

Um processo de privatização é tanto uma reforma anticorrupção quanto uma nova fonte em potencial para ganhos corruptos. Apesar do fato da privatização ser desejável em uma ampla gama de casos, os condutores de uma reforma têm de desenhar um processo para que se reduzam os incentivos ao comportamento do tipo *rent-seeking*

⁷ Aqui, podemos ver claramente estruturado um dos principais argumentos da corrente neo-institucional. Ela vai apontar que o desenho das instituições tem impactos econômicos relevantes bem como molda o comportamento dos agentes, os incentivando ou restringindo. Para uma análise do impacto das constituições na economia, sugerimos o trabalho de Person e Tabellini (2003).

que pode permanecer em um processo de privatização. Um processo de privatização tem de assegurar o mais vasto nível de participação em vez de favorecer consórcios com laços fortes com as elites locais, e também deve ser transparente, principalmente na avaliação dos bens a serem privatizados.

Se firmas privatizadas retiverem o poder de monopólio, novas agências de regulação têm de ser criadas para que elas mesmas não fiquem sujeitas à influência imprópria. É importante que se construa a estrutura regulatória de maneira digna de crédito antes que alguma tendência perniciosa surja. Economias em desenvolvimento, com recentes utilidades privadas (públicas outrora), têm de criar agências regulatórias fortes e apolíticas com processos abertos e transparentes (TENENBAUM, 1996). Estas novas agências reduzirão a incerteza associada à possibilidade de que o licitante possa manipular o processo pelo qual as instituições são criadas (MANZETTI, NELLIS e KIKERI, 1989, *apud* ROSE-ACKERMAN, 1999).

Os modelos de regulação advindos dos países desenvolvidos podem não ser plenamente adaptáveis àqueles países com menor capacidade burocrática e com maior risco à corrupção. Novas instituições têm de ser desenhadas com esta variável crucial em mente. O arbítrio nessas agências também tem de ser limitado e gerenciado. Novas agências precisam de diretrizes obrigatórias, transparentes e simples.

Estudos de caso sobre a regulamentação do setor de telecomunicações em seis países diferentes demonstram a necessidade de restrições ao arbítrio das agências, de um ambiente legal estável e de instituições confiáveis que aplicam sanções (LEVY; SPILLER, 1996). Os autores deste estudo concluem que um judiciário independente é uma condição necessária para que uma efetiva regulação das indústrias privadas ocorra. Mesmo existindo tal judiciário, entretanto, ele não terá efetividade a menos que o processo político possa estabelecer constrangimentos legais que estejam interligados entre si. Caso estas condições estejam ausentes, o processo de privatização irá gerar apenas pequenos benefícios para o público.

Por último, podemos dizer que, se há possibilidade de que se fechem acordos confiáveis, o que determinará se um país tem ou não de fixar regras simples de regulação é a qualidade de sua burocracia. Quanto pior ela for, mais regras serão necessárias.

3.3. Reforma de programas públicos

Muitos programas de regulação e de gastos têm fortes justificativas para serem reformados e não eliminados. A corrupção na coleta de impostos não pode ser resolvida em se deixando de coletar a receita de um país, por exemplo. Alguns dos programas de um governo são respostas a falhas do mercado e a demandas dos cidadãos por bens públicos e justiça social. Uma solução para quando se encontra um programa público de primeira necessidade com níveis altos de corrupção é torná-lo o mais transparente possível e legislar para que regras que reduzam o arbítrio também façam com que o monitoramento das agências de regulação seja mais simples. Regras e normas podem se tornar mais claras quando justificações públicas são feitas. O governo deve favorecer a aprovação e a manutenção de impostos, gastos e leis reguladoras mais simples e não discricionários.

3.4.Reformas administrativas

A corrupção está sempre entranhada na estrutura hierárquica da burocracia. Funcionários públicos arrecadam propinas e as dividem, em parte, com funcionários de níveis mais altos. Inversamente, os funcionários superiores podem organizar e racionalizar um sistema de corrupção para evitar uma competição “improdutiva” entre os funcionários da baixa hierarquia. Os funcionários de alto escalão podem, então, dividir os ganhos com seus subordinados, talvez os usando para enviar mensagens, interferir em fundos e outros trabalhos de risco que expõem os funcionários dos altos escalões à prisão. Quebrar tais padrões de arrecadação de propinas requer um esforço fundamental de reorganização da burocracia.

Uma técnica que combate a corrupção nas esferas burocráticas é aquela que usa pressões competitivas dentro do governo. A estrutura comum da burocracia é uma árvore em que cada funcionário é responsável por completar uma única tarefa apenas. Um exemplo que desfaz essa estrutura habitual é aquele em que todos os funcionários podem fazer o mesmo serviço, mas com cada um sendo responsável por uma área geográfica. Assim, os funcionários podem exercer algum grau de arbítrio sem que eles tenham um total poder de monopólio sobre parte do processo e, conseqüentemente, sobre os cidadãos. Um esquema de organização deste tipo pode ser claro e bem organizado, mas pode resultar em corrupção disseminada. Este problema pode ser evitado se os funcionários públicos da burocracia produzirem serviços permutáveis. Podem lhes ser dadas jurisdições superpostas, de maneira que os cidadãos possam escolher de qual burocrata recrutar o serviço. E é justamente porque os cidadãos podem

requisitar um serviço a um número x de funcionários e recorrer a um segundo funcionário caso não gostem do serviço do primeiro, que nenhum funcionário tem poder de monopólio sobre qualquer serviço. Desta maneira, nenhum funcionário pode exigir uma propina alta.

3.5. Leis anticorrupção

Uma detecção bem-sucedida da corrupção depende que aqueles que estejam dentro do processo e das instituições denunciem o comportamento ilícito. Este processo de denúncia requer que os funcionários públicos que investigam a corrupção prometam leniência para aqueles que participam dos atos corruptos. Isto cria um paradoxo relevante para os esforços de reforço à legislação, mas sem o qual não se consegue um movimento significativo de denúncias: a alta probabilidade de punição deve deter a corrupção, mas uma alta probabilidade de descoberta pode ser realizada somente se a parte dos envolvidos é prometida uma baixa punição.

Já que se necessita de duas pessoas ao menos para que haja um acordo corrupto, o crime não pode ocorrer se a lei detém uma das partes. Em alguns países, aqueles que pagam propinas são tratados mais lenientemente do que os que recebem (HEPKEMA; BOOYSEN, 1997). Outros países chegam até a não criminalizar o pagamento de propinas. Em outros, dá-se o contrário – a lei criminal distingue a corrupção ativa da passiva, como ocorre no Brasil. O subornador é visto como a parte ativa e o funcionário público como a parte passiva (VERMEULEN, 1997). Estas distinções, entretanto, ainda não chegam a capturar a variedade dos casos. É corriqueiro que o funcionário público seja descrito como a parte ativa que extorque a propina (MÉNY, 1996). Na prática, a distinção entre corrupção ativa e passiva significa muito pouco no que diz respeito ao combate da corrupção em si, já que ambas as partes têm de antes entrar em acordo para que a corrupção ocorra.

Um *ranking* dos danos sociais dos diferentes tipos de corrupção pode ajudar a estabelecer prioridades de combate. Entretanto, as penalidades que são taxadas devem estar ligadas não aos danos sociais, mas aos benefícios recebidos pelos corruptos. Para que se detenha o suborno ao menos em um dos lados da transação corrupta, deve existir uma penalidade proporcional aos ganhos corruptos. Sob o ponto de vista da punição, qualquer lado de um acordo corrupto pode ser o foco de endurecimento da legislação.

As punições aos funcionários públicos devem estar ligadas, portanto, ao tamanho das propinas que recebem. Se as punições não são uma função do tamanho da

propina, uma lei anticorrupção confrontar-se-ia diretamente com uma lei de mercado. Se todas as punições forem fixadas pelo alto, a incidência da corrupção diminuirá, mas o tamanho das propinas pagas aumentará. Se as punições são altas, os funcionários acabam recebendo um retorno maior em função de estarem se engajando em uma atividade de maior risco.

Uma multa fixa para os subornadores diminuirá tanto a demanda por serviços corruptos quanto o tamanho das propinas. Estas multas terão sua eficácia aumentada se estiverem ligadas aos ganhos dos subornadores (como sobre os seus lucros) ao invés de estarem ligadas ao tamanho da propina. As propinas representam um custo àqueles que as pagam e, então, as multas e/ou as penalidades não devem estar relacionadas a estes custos, a menos que eles sejam uma boa *proxy* dos benefícios dos subornadores.

3.6.Reforma nos sistemas de aquisição

Os escândalos de corrupção envolvem aquisições de bens e serviços por parte do governo. As propinas podem não somente determinar quem obtém um contrato, mas também o tamanho e as especificações das compras do governo. Reformas anticorrupção devem focar não apenas na redução do mau cumprimento do dever por parte dos funcionários públicos, mas também a melhoria da eficiência das decisões das compras dos governos.

Reformas no sistema de compras deixam transparecer os *trade-offs* entre a evitação da corrupção e a autorização da flexibilidade de tomada de decisões dos funcionários públicos no melhor de seus julgamentos e capacidades. A flexibilização da tomada de decisões aumenta os incentivos à corrupção, ainda que os críticos da elaboração dos códigos de compra pontuem a sua excessiva rigidez. Entretanto, até os céticos não chegam a argumentar em prol de seu completo abandono, pois muitos escândalos envolvem situações onde não existem códigos.

4. Considerações finais

Baseado principalmente no trabalho de Rose-Ackerman e de uma literatura focada nas relações entre desenho institucional e desempenho econômico, mostramos como as regras institucionais afetam as chances de transações corruptas acontecerem dentro de um Estado.

Pontuamos, portanto, a maneira como a escola neo-institucional aborda a corrupção, conjugando análises que são tanto políticas quanto econômicas. Demonstrar o efeito dos tipos de propina, bem como mostrar o funcionamento e os danos da grande corrupção foram parte desta tarefa. Por fim, mostramos como a adoção de algumas medidas de reforma tende a diminuir o problema da corrupção.

Embora este artigo não tenha se dirigido a nenhum país em específico e tenha se baseado mais em estudos transnacionais para esboçar seus argumentos é possível perceber que ele colabora para a compreensão de algumas questões de momentos de crise institucional que alguns países já viveram ou ainda vivem em função de escândalos de corrupção.

5.Referências

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Competition and corruption. **Applied Economics Discussion Paper Series**, n. 169, 1995.

_____. The new economics of corruption: a survey and some new results. **Political Studies**, nº 45, p. 496-515. 1997.

AIDT, Toke. Corruption, institutions and economic development. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 2, p. 271-291. 2009.

COHEN, Morris; NAGEL, Ernest. **An introduction to logic and scientific method**. New York: Harcourt, 1934.

COLLIER, David; MAHON, James. Conceptual ‘stretching’ revisited: adapting categories in comparative analysis. **American Political Science Review**, v. 87, n. 4, p. 845–855. 1993.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven. Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. **World Politics**, v. 49, n. 3, p. 430–451. 1997.

GERRING, John. **Social science methodology: a criterial framework**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GINGERICH, Daniel . **Corruption in General Equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America**. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Harvard University ,Cambridge, Mass. 2006.

GOERTZ, Garry. **Social science concepts**. Princeton: Princeton University Press, 2006.

HALL, Peter; Taylor, Rosemary. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-224. 2003.

HEPKEMA, Sietze; BOOYSEN, Willem. The bribery of public officials: an IBA survey. **International Business Lawyer**, n. 25, p. 415–422. 1997.

JAIN, Arvind. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, p. 71–121. 2001.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo (Orgs). **Regulations, institutions, and commitment**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MARCH, James; OLSEN Johan. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. **The American Political Science Review**, vol. 78, n. 3, p. 734-749. 1984

MAURO, Paulo. Corruption and growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 3, n. 110, p. 681-712. 1995.

_____. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, n. 69, p. 263-279. 1998.

MÉNY, Yves. ‘Fin de siècle’. Corruption: change, crisis and shifting values. **International Social Science Journal**, v. 3, n. 48, p. 309-320. 1996.

MIRANDA, Luiz Fernando. **Escândalos de corrupção e a proteção dos governos em CPIs federais no Brasil**. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

MOODY-STUART, George. **Grand corruption in third world development**. Oxford: Worldview Publishing, 1997.

PERSON, Torsten; TABELLINI, Guido. **The economic effect of constitutions**. Cambridge: The MIT Press, 2003.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. Nova York: Academic Press, 1978.

_____. Corruption and Development. **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington DC, EUA, abril 1998.

_____. **Corruption and government: causes, consequences and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SARTORI, Giovanni. Concept misinformation in comparative politics. **American Political Science Review**, v. 64, n. 4, p.1033-1053. 1970.

SCHILLING, Flávia . **Corrupção Intolerável? As Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)**. Tese (Doutorado) – Curso de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1997.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corruption, public investment, and growth. **IMF Working Paper WP**, v. 97, n. 139. 1997.

TENENBAUM, Bernard. Regulation: What the prime minister needs to know. **Electricity Journal**, v. 2, n. 9, p. 28-36. 1996.

VERMEULEN, Gert. “The fight against international corruption in the European Union”. In: RIDER, Barry (Org.). **Corruption: the enemy within**. Haia: Kluwer, 1997.

A análise neo-institucional da corrupção: corrupção e reformas

Resumo: O artigo busca apontar melhores formas de gestão da máquina pública, e, com isso, combater a corrupção de modo mais eficiente através do processo de reformas. Baseado principalmente no trabalho seminal de Susan Rose-Ackerman (1999) mostra que as propinas são o elo entre quem corrompe e quem é corrompido e que a propina funciona como uma espécie de serviço. Apresentamos os tipos de propinas, para onde elas se destinam e qual o efeito por elas causado. Mostramos, portanto, que a longo prazo, a corrupção gera um ambiente de incerteza, seja para os negócios, seja para a política. Por fim, argumentamos que as reformas podem ser um mecanismo eficiente no combate à corrupção, apresentando seis tipos de reforma que combatem de modo mais eficaz a corrupção.

Palavras-chave: Corrupção; Propinas; Reforma.

The neoinstitutional analysis of corruption: corruption and reforms

Abstract: This article aims to show the best ways of public management and is built upon the seminal work of Susan Rose-Ackerman (1999). In doing so I also show the most adequate reforms that can combat corruption properly. I show that the bribes are the linkage between who wants to corrupt someone and this one that will be corrupted. The bribes function as a kind of a service. As a consequence it is shown the types of bribes and its effects they cause in economy and politics. Bribes generate uncertainty for both business and politics in the long term. As I show that reforms are a powerful mechanism of combating corruption I point six types of reforms that help diminishing it.

Keywords: Corruption; Bribes; Reform.

Recebido em: 28 de março de 2016.

Aceito para publicação: 10 de junho de 2016.