

PATRICIA APARECIDA BUENO PEREIRA

**CORRUPÇÃO: CAUSAS E EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO**

**Monografia apresentada como
requisito parcial para obtenção do
título de Bacharel em Economia no
curso de Ciências Econômicas, Setor
de Ciências Sociais Aplicadas da
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Dr. Maurício Aguiar
Serra**

**CURITIBA
2005**

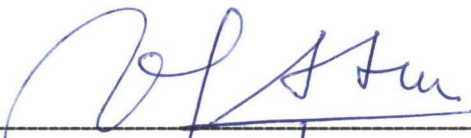
TERMO DE APROVAÇÃO

PATRICIA APARECIDA BUENO PEREIRA

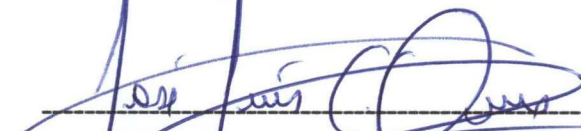
CORRUPÇÃO: CAUSAS E EFEITOS NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Monografia aprovada como requisito para a conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

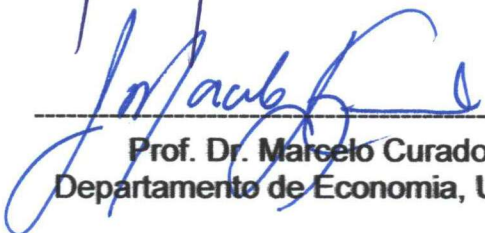
Orientador:



Prof. Dr. Mauricio Aguiar Serra
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. José Luis da Costa Oreiro
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. Marcelo Curado
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 14 de dezembro de 2005.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por Jesus estar sempre comigo, tornando esta etapa da minha vida possível, tornando as dificuldades em aprendizado.

À minha família, em especial à minha mãe e ao meu pai, por terem sempre acreditado em mim, me dando força e amor.

Aos meus amigos mais próximos, por terem tido paciência e por me darem ânimo e alegria nas horas difíceis.

À todos os intelectuais, pensadores, economistas, cientistas políticos ou militantes da vida que me auxiliaram diretamente para a saída do “labirinto de Ariadne”, em especial ao Armando Dias Mendes, meu amado mentor e amigo.

Aos professores que fizeram diferença na minha formação acadêmica: Cipolla, Demian, Renato, Suely e Magalhães.

Ao Nelson, meu anjo da guarda, sempre alerta, companheiro, amigo, o coração do departamento de Economia, sem ele, não seria possível.

À CEUC – Casa de Estudante de Curitiba – lar onde passei minhas horas mais extenuantes de estudo, em companhia das meninas, sem a qual não teria sucesso.

À Justiça Divina, para que sempre prevaleça, livrando os bons e condenando os maus, pois “Tudo posso Naquele que me fortalece”.

“De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.”

Rui Barbosa, em seu discurso no Senado, em 17/12/1914

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS	iii
LISTA DE TABELAS	iv
LISTA DE QUADROS	v
RESUMO	vi
INTRODUÇÃO	7
1 ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS SOBRE CORRUPÇÃO	9
1.1 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO	9
1.2 A CONCEPÇÃO TEÓRICA DE CORRUPÇÃO	12
1.3 AS CORRENTES ACADÊMICAS SOBRE CORRUPÇÃO	13
1.3.1 Corrente Tradicional	14
1.3.2 Corrente Funcionalista	14
1.3.3 Corrente Evolucionista	16
1.3.4 Corrente Ético-Reformista	16
1.4 CORRUPÇÃO SISTÊMICA E A INDIVIDUALIZADA	17
1.5 FORMAS DE CORRUPÇÃO	19
1.6 A MENSURAÇÃO DA CORRUPÇÃO	23
1.7 A CORRUPÇÃO COMO FATOR DE RISCO PARA INVESTIMENTOS	25
1.8 ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO	27
1.9 BREVES CONSIDERAÇÕES	34
2 FATORES DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO	35
2.1 CORRUPÇÃO: ESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS E INSTABILIDADE POLÍTICA	35
2.2 A CORRUPÇÃO E O REGIME POLÍTICO	41
2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES	45
3 EFEITOS DA CORRUPÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	46
3.1 EFEITOS NOCIVOS DA CORRUPÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	46
3.2 EFEITOS BENÉFICOS DA CORRUPÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	54
3.3 OS CUSTOS FINANCEIROS E SOCIAIS DA CORRUPÇÃO	55
3.4 ANÁLISE DA TEORIA ECONÔMICA SOBRE A CORRUPÇÃO	56
3.5 O GRAU ÓTIMO DE CORRUPÇÃO	64
3.6 BREVES CONSIDERAÇÕES	67
4 CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO	68
4.1 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	68
4.2 OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL	71
4.3 OS MECANISMOS DE CONTROLE OFICIAL	73
4.4 REFORMA INSTITUCIONAL	75
4.5 BREVES CONSIDERAÇÕES	78
CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS	84

LISTA DE SIGLAS

ABRACEX	Associação Brasileira de Comércio Exterior.
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IPC ou Ipcorr	Índice de Percepção da Corrupção
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
NBER	National Bureau of Economic Research
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Plano Nacional de Desenvolvimento das Nações Unidas
OEA	Organização dos Estados Americanos
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparency International

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - NÍVEIS DE CORRUPÇÃO ENTRE OS PAÍSES.....	28
TABELA 2 - ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO – 2004.....	29
TABELA 3 - ÍNDICE DE CORRUPÇÃO DAS AMÉRICAS.....	32
TABELA 4 - COMPORTAMENTO DO ICP DO BRASIL DE 1995 A 2005.....	34
TABELA 5 - TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL E NÍVEIS DE CORRUPÇÃO.....	51

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – ENFOQUES SOBRE A CORRUPÇÃO.....	26
QUADRO 2 - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO QUE TÊM POR FINALIDADE PRINCIPAL A QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA.....	73
QUADRO 3 - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO QUE TÊM A QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA ENTRE SUAS ATRIBUIÇÕES.....	74
QUADRO 4 – ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO QUE TÊM A QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA ENTRE SUAS ATRIBUIÇÕES.....	74
QUADRO 5 - ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO NA QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA.....	75

RESUMO

A corrupção é um dos maiores problemas do mundo, de acordo com o Banco Mundial. Conceituada como de difícil definição, abordada por diversas correntes antagônicas; causada por diversos fatores: institucionais, políticos, históricos e sociológicos; fator determinante no processo de desenvolvimento econômico de qualquer país, a corrupção tomou-se alvo de estudos e investigação empírica em todos os âmbitos. A preocupação mundial acerca da corrupção explica-se por tratar-se de um tema polêmico, multifacetado, instigante e de difícil mensuração, tanto qualitativa como quantitativamente. Este trabalho, com certeza, não abrangerá todas as facetas teóricas e práticas da corrupção, mas o fará sucintamente, em uma proposta de um survey analítico, que contém: aspectos teóricos e conceitos, mensuração, efeitos e combate à corrupção. A proposta é fornecer elementos básicos de discussão para a resolução do problema da corrupção como entrave ao desenvolvimento econômico. Palavras-chave: corrupção, desvios institucionais, democracia participativa, controle social, transparência, burocracia, rent seekers, accountability.

INTRODUÇÃO

Esta monografia pretende investigar o tema da corrupção sob o enfoque da organização institucional do Estado como principal fator de desencadeamento do processo de corrupção dentro do regime democrático e do sistema capitalista.

Com base científica explorada sobre este tema, pretende-se dar enfoque aos principais fatores, que, acredita-se, podem fortalecer a formação da corrupção enquanto enfraquecem os pilares institucionais regentes, tais como a democracia representativa e seus componentes, que compreendem a transparência das ações e gastos públicos e a conscientização política e social acerca do controle e vigilância por parte dos cidadãos.

No primeiro capítulo, apresenta-se o conceito e concepção do termo corrupção, as correntes acadêmicas que tratam do tema, as formas de corrupção, a mensuração e os índices de corrupção, e a situação do Brasil em relação ao nível de corrupção mundial.

No segundo capítulo, explora-se, com base científica, as causas da corrupção, em específico, da corrupção estatal como consequência de falhas institucionais, de estrutura governamental e de instabilidade política.

No terceiro capítulo, abordam-se os efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico, tanto os positivos como os negativos. Apresenta-se a teoria econômica que trata da corrupção sob a ótica do modelo de equilíbrio geral da corrupção, bem como da abordagem apresentada acerca do grau ótimo de corrupção, e os custos sociais e financeiros da corrupção para a economia como um todo.

No quarto capítulo, a questão do combate e do controle da corrupção é apresentada sob o enfoque da democracia participativa, da reforma institucional e dos mecanismos de controle oficial e social.

Considerando que a corrupção é um fenômeno amplamente difundido e presente em todos os países, e está tornando-se cada vez mais objeto de estudo por instituições de alta qualidade profissional em pesquisas na área política.

O referencial teórico sobre corrupção é vasto e abrange diversas áreas do conhecimento, dado o seu grau de diversidade e complexidade. Portanto, serão apresentados em conjunto com a teoria econômica, alguns apontamentos e dados

presentes nas áreas do Direito, Contabilidade, Ciência Política, História e demais áreas afins; de forma a oferecer um melhor entendimento tanto das causas como dos problemas da corrupção no sistema econômico, em conjunto com a abordagem econômica em perspectiva, partindo da premissa de que há uma escassez de estudos sobre corrupção na área de Ciências Econômicas.

A proposta deste trabalho é oferecer uma ampla gama de estudos e contribuições sobre o problema da corrupção, visando o entendimento das inter-relações das causas da corrupção e seus efeitos no crescimento e/ou desenvolvimento econômico, bem como as possíveis formas de controle e combate à corrupção.

1 - ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS SOBRE A CORRUPÇÃO

O referencial teórico existente sobre corrupção é vasto e oferece uma ampla gama de interesses a serem investigados dentro do tema. As referências específicas sobre corrupção foram publicadas a partir dos anos 90 em revistas internacionais, conforme CARRARO (2003:01): *Journal of Law and Society*, *Journal of Public Economics*, *European Journal of Political Economy*, *Journal of Comparative Economics*, *Quarterly Journal of Economics*, *Journal of Economic Behavior & Organization*, *International Review of Law and Economics*, *American Economic Review*, entre outros. Além da revista *Corruption and Reform* que desde 1987 trata especialmente do tema corrupção em todos os seus artigos.

Este capítulo apresenta, em termos gerais, a conceituação de corrupção e uma breve análise das principais correntes acadêmicas sobre corrupção e seus aspectos teóricos no decorrer da história.

O presente capítulo analisa, em seguida, as formas de corrupção, detalhando-as conforme os tipos e subtipos existentes na esfera pública administrativa. E aborda a questão da mensuração da corrupção sob o enfoque da percepção, seguida do tópico sobre a corrupção como fator de risco para investimentos.

Por fim, trata-se dos níveis de corrupção, com tabelas contendo índices de corrupção de diversos países analisando principalmente a situação do Brasil em relação ao nível de corrupção mundial.

1.1 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO

O conceito de corrupção é vasto e tem sido usado sob diversos focos e perspectivas de estudos no decorrer da história. Cabe recorrer, neste caso, ao alerta de WEBER (1958:47-48), o qual afirmou que: "não se deve começar um estudo com uma definição ou conceito, mas obter a definição examinando exemplos específicos encontrados na realidade social" – o que, contudo, não seria nunca uma definição final, mas uma solução encontrada para os fins a que se propõe o momento. É o que se propõe a fazer neste item sobre conceitos de corrupção.

A corrupção é um fenômeno extremamente complexo, tanto que o trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU,2003) nesta área específica da corrupção leva em consideração que as características da corrupção variam de nação para nação; dependendo das condições sociais, econômicas, culturais e, particularmente, da legislação de cada Estado. Por isso, segundo a ONU, toma-se difícil construir uma definição legal ou um conceito do problema que se aplique simultaneamente a todos os países e que seja mundialmente aceito.

Em face da dificuldade presente de conceituar corrupção, o tema será abordado somente em termos de administração pública - apesar de a corrupção pública depender, e muito para existir, do setor privado como agente corruptor e grupo de pressão - tem-se à disposição diferentes conceitos, na área pública administrativa abordada, como segue.

A expressão corrupção tem origem no vocábulo latino *corruptione*, e significa ação ou efeito de corromper, decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno (SILVA, 1996:63). Como a palavra latina *corruptus* "evoca uma série de imagens do mal, designa o que destrói o caráter saudável" (KLITGAARD, 1994:38), estando a palavra "corrupto" carregada de um tom moral. Porém, com o passar do tempo, as sociedades têm entendido o termo "corrupto" de maneiras distintas, compreendendo que há diferenças sutis entre suborno e transações, entre propina e reciprocidades.

"Corrupção é a prática do uso do poder do cargo público para obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor" ANDRESKI (apud RIBEIRO, 2004:22).

"Corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados" HUNTINGTON (apud RIBEIRO, 2004:22).

"Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados"(ENCYCLOPEADIA OF THE SOCIAL SCIENCES,apud RIBEIRO,2004:22).

"Corrupção governamental é a venda, por parte dos funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais"(VHISHNY & SCHLEIFER, 1993: 03).

" Corrupção é a indução (como a de uma autoridade pública) por meio de considerações impróprias (como o suborno) a cometer uma violação do dever" WEBSTERS THIRD INTERNACIONAL DICTIONARY(apud RIBEIRO, 2004:22).

"Corrupção é a interação entre pelo menos dois indivíduos ou de indivíduos que corrompem ou são corrompidos, e essa relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*" (SILVA, 1996: 32).

Contudo, há uma definição que abarca o termo conforme será definido aqui neste estudo, conforme . NYE (apud CARVALHO,1967:419).

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certas modalidades de influência e do interesse de particulares ligados a interesses privados.

Esta definição de corrupção pode ser bastante limitada, mas abarca o termo corrupção sob o ponto de vista da administração pública, em consonância com o foco abordado neste trabalho.

CARVALHO (1987:67-68) alerta para o fato de que a corrupção pressupõe, de modo geral, uma transação que envolve duas partes: o titular do cargo público e o representante do interesse particular. Bem como dissertou MORAES (1987:34), "o crime de corrupção é quase sempre bilateral; ou seja: em regra, não há corrupto sem corruptor." Se não existir alguém que aceite um suborno, a parte que o oferece fica sem ação. Assim, tem-se um rompimento no "círculo vicioso da corrupção"(MORAES,1987:34), já que os atores principais deixaram de atuar em conjunto.

1.2 A CONCEPÇÃO TEÓRICA DE CORRUPÇÃO

Sob a luz da teoria política grega, há uma concepção teórica da corrupção estatal, que implica a deterioração do caráter dos cidadãos. Segundo PLATÃO (1949:546a), "os Estados são o que são por refletirem o tipo de mente que representam".

Platão estudou metodicamente a justiça no Estado e formulou quatro estágios sucessivos de corrupção: timocracia, oligarquia, democracia e tirania, em uma ordem lógica.

A primeira corrupção do Estado ideal é a timocracia: uma forma de governo entre a aristocracia e a oligarquia, na qual "a razão perde lugar para o espírito", é atribuída à divisão dentro da comunidade. O governo não atenta para a qualidade do ensino, criam-se indivíduos de pior formação do que outros. Recrutam-se os piores cidadãos para o serviço do Estado, e os melhores em formação filosófica, perdem lugar para estes servidores do Estado que querem adquirir propriedade. Surge, dentro do Estado, uma classe de magnatas senhores de terras, que passam a governar, dedicando-se quase que inteiramente à acumulação de riquezas. Um exemplo característico desse tipo de Estado é o militarizado, onde a arte militar é um caminho para a função pública.

O processo de corrupção na timocracia leva à oligarquia, pelo excesso de "apetite" pelo comércio e pela riqueza. Até o ponto em que o requisito para a cidadania passa a ser o patrimônio do indivíduo, atribuindo-lhe poder. PLATÃO (1949: 547c). O governante passa a ser escolhido não mais pelo critério da honra, mas pelo da propriedade e admite-se que o estadista possa ter demais atividades, como comerciante, produtor, etc.

A oligarquia é dividida em dois Estados: o dos ricos e o dos pobres. Surge um proletariado sem recursos, que às vezes se volta para o crime. E dentro da classe dirigente, que vive em função da riqueza com uma única preocupação de acumular e adquirir cada vez mais, volta-se também para o crime, sob a forma de desonestidade comercial. A justiça e a sabedoria dão lugar à avilteza e à injustiça.

PLATÃO (1949: 551d) sugere duas soluções, uma é a restrição do livre uso da terra utilizado como capital. E outra é o capitalista assumir os riscos, e não o

Estado, nos contratos. No entanto, estes métodos não adotados levam ao conflito social de classes.

O terceiro tipo de corrupção surge quando da insurreição dos pobres contra os ricos, exigindo liberdade e igualdade. Todos têm liberdade para ordenar suas próprias vidas, é a democracia.

O Estado não fica dividido em dois, como na oligarquia, mas em vários, tantos quantos sejam necessários. Segundo DAHL (1999:03) a democracia, de outro ponto de vista, é a "poliarquia", porque diversos elementos distintos dominam a sociedade, não há uma ordem social única, nem uma só organização política. Mesmo que o cidadão tenha a capacidade de governar, não é necessário que se dedique ao governo, a não ser que tenha vontade individual. Não interessa se o estadista possui a educação adequada, o importante é ele ter carisma.

Se a democracia significar a igualdade diante das leis, o poder do povo no direito à deliberação legislativa e um poder executivo eleito e responsável deveria funcionar. O que está intrinsecamente ligado ao seu fracasso é a questão, segundo PLATÃO (1949: 557a) da ignorância do povo, que não tem consciência do que está sendo deliberado de forma adequada, porque não lhe foi ensinado; e tal incapacidade em compreender as questões pertinentes às decisões políticas que lhe dizem respeito, leva à corrupção.

1.3 AS CORRENTES ACADÊMICAS SOBRE CORRUPÇÃO

Examinar-se-á aqui as principais correntes que tratam a corrupção como objeto de estudo acadêmico, a saber: correntes tradicionalista, funcionalista, evolucionista e ético-reformista. Tais definições de correntes foram assim classificadas após intensa pesquisa em vasta literatura especializada sobre corrupção.

Embora as correntes se interpenetrem em alguns pontos, cada uma delas apresenta sua contribuição em distintas abordagens. Como ressalta CARVALHO (1987:65), o exame dessas correntes leva a um "melhor entendimento de algo tão simples como a contravenção e de estruturas tão complexas como as relacionadas com a cleptocracia (governo de ladrões)". Ou seja, uma análise que vai abordar desde desvios irrelevantes até um sistema altamente corrompido (cleptocrático).

1.3.1 Corrente Tradicional

A corrente tradicional aborda a corrupção em termos moralistas, e trata os desvios de comportamento de forma individual, isoladamente. Segundo essa ótica, o afastamento de indivíduos que estariam incorrendo em ato lesivo à nação já seria o suficiente para que o ambiente governamental voltasse ao normal, dando por fim a corrupção por meio da aniquilação dos seus atores. CONNELL (1966:27-30) frisava que a moralidade individual era o fator chave de equilíbrio no sistema.

Os movimentos tradicionalistas costumam estudar a lei e a moralidade do governo, em nome da honestidade e dos bons costumes. Portanto, ao atacar a prática da corrupção como conduta violadora dos padrões morais, a corrente tradicionalista não leva em consideração o contexto em que está inserida a prática da corrupção, suas raízes históricas e sua evolução nos demais aspectos sócio-econômico e cultural.

1.3.2 Corrente Funcionalista

A corrente funcionalista, ao contrário dos moralistas tradicionais, não se preocupa com os padrões morais normalmente ditados. A corrupção é vista como bons olhos, como possível fator de desenvolvimento econômico, por estimular a competição, a produtividade e na permissão de inovações. O suborno ou a propina, conforme LEFF (apud, 1964:8-14), oferece vantagens no que tange à atividade econômica, pois seria o preço da burocracia a ser pago pelos empresários, que teriam, conseqüentemente, acesso facilitado aos melhores contratos, licitações, dados e todo tipo de informação ou favor que forem necessários no decorrer das negociações com o setor público.

Assim, o pagamento de suborno pode ser encarado como fonte adicional de renda do servidor público e como preço razoável pago pelos empresários para burlar qualquer tipo de entrave à iniciativa empresarial. Como observado por BAYLEY (1970: 528), a corrupção pode resultar em decisões mais racionais do que aquelas que seriam adotadas pelo governo sem a sua mediação, e ainda, argumenta que o fornecimento regular de propina pode assegurar a permanência de servidores públicos talentosos e mal remunerados no aparelho estatal.

Segundo BAYLEY (1970:529), o serviço público já mantém um número excessivo de empregados sem função, co-responsáveis pelo achatamento dos salários e pela desvalorização da categoria trabalhista, dada a incompetência generalizada do corpo de funcionários a serviço do governo. Nesse sentido, a propina intituionalizada seria uma forma de motivar o funcionalismo público, melhorar a qualidade dos serviços oferecidos, e diminuir a distância existente entre o governo e o cidadão comum.

Para a corrente funcionalista, a prática do suborno pode desempenhar relevantes funções sociais, dependendo do contexto sócio-econômico, deixando de ser uma prática desleal e condenável, na medida em que propicia a integração social e a estabilidade política.

O suborno, segundo RIOS (1987:114) "é uma relação de poder traduzida em moeda, desde o começo dos impérios, o suborno exprime uma tentativa de equalização de oportunidades, de forças, de poder. Por isso, toda corrupção é política".

Quanto ao nepotismo, ABUEVA (apud,1966:45-49), defende o hábito de distribuir cargos públicos a familiares e cabos eleitorais como recurso comum nas sociedades em transição e como parte essencial do jogo político. Baseando-se em Abueva, CARVALHO (1987:68) procura demonstrar que "o nepotismo constitui importante fator de institucionalização dos partidos políticos, e que o regime nepotista e as trocas de favores são os principais motivadores da ação político-partidária, e que sem eles, o controle sobre a burocracia seria inviável".

Encontram-se diversas referências que abordam o assunto nepotismo sob os mais diversos focos. "O clientelismo familista é a principal fonte do empreguismo, do favorecimento próprio e de parentes; pois o cerne da sociedade ainda é o parentesco". (RIOS, 1987:111) e atinge mais o setor público do que o privado, dado o caráter patrimonialista do Estado e a ineficiência administrativa pública, que não requer competência nas devidas atribuições do cargo. Daí decorre as nomeações de parentes em cargos públicos e abuso de poder por parte dos governantes.

A metodologia empregada pela corrente funcionalista (como o próprio nome já revela) vê na corrupção uma função social positiva, de manutenção do status quo alcançado pelas instituições, sejam os propósitos condizentes ou não com os padrões morais vigentes nas nações, sejam desenvolvidas ou não. Tal corrente,

entretanto, incorre em imobilismo, em deixar tudo com está. Não pretende explicar nada além da descrição dos fatos como eles são, e da aceitação dos mesmos como fatores naturais da sociedade burocrática.

1.3.3 Corrente Evolucionista

Enquanto os funcionalistas pensam a corrupção como fator de estabilidade social, os autores classificados como evolucionistas preocupam-se com as mudanças sócio-econômicas e suas causas, examinando, de um lado, as modificações que afetam as instituições econômicas e sociais e, do outro, a percepção que a comunidade tem dessas modificações. (ROY, apud 1970:90-91).

Segundo esta linha de pensamento, as mudanças institucionais não são acompanhadas necessariamente pela sociedade no seu arcabouço de valores e princípios morais. As mudanças de hábitos, valores e costumes são lentos e, por isso, contrastam com as rápidas adaptações das instituições às exigências da conjuntura político-econômica.

1.3.4 Corrente Ético-Reformista

A corrente ético-reformista concentra-se nos estudos da corrupção como sistema e adota uma metodologia de trabalho baseada na ideologia da reforma. Os teóricos ético-reformistas almejam mudanças que diferem das vislumbradas pelos evolucionistas, que as concebiam como inevitáveis diante do processo de modernização. E diferenciam-se fortemente dos funcionalistas por não aceitarem as coisas como estão, e, que, portanto, podem e devem ser mudadas, ou seja, recusam o imobilismo.

Trata-se, segundo CARVALHO (1987:72), de uma corrente eclética, que aproveita elementos de todas as correntes anteriormente citadas, ao passo que, adiciona conteúdos extremamente importantes do ponto de vista metodológico no estudo da corrupção. Diferencia-se, assim, das demais correntes não só por abarcar o que há de melhor em cada uma delas, mas, principalmente, por acreditar na vontade política como saída para a corrupção sistêmica.

Para TILMAN (apud,1968:442), estudioso da corrente ético-reformista, “os privilégios concedidos pelo Estado em decorrência da expansão de suas atividades econômicas não são suficientes para satisfazer a todos os interessados. Em consequência, abre-se uma espécie de mercado paralelo, em que aqueles que corrompem com mais habilidade a burocracia governamental obtêm mais vantagens”.

1.4 CORRUPÇÃO SISTÊMICA E A INDIVIDUALIZADA

OLIVEIRA (1991:119) enfatiza a distinção que se faz necessária entre a corrupção sistematizada ou sistêmica e a corrupção individual, ou melhor, entre o ato eventual de corrupção e a corrupção institucionalizada, a saber:

A corrupção sistemática ou sistêmica se organiza e passa a reger-se por normas próprias. Atenta contra a ordem social, mas tem o código de ética da organização. O indivíduo honesto que não se lhe adapta é mal visto, marginalizado e punido com a reprovação do grupo. A pressão exercida sobre ele é tão forte e coatora que freqüentemente lhe vence a resistência. A corrupção sistemática não desaparece pela retirada de um corrupto: a organização sobrevive, e sem dificuldade, se recompõe.

Ou seja, não se corrigem os desvios sistêmicos com o afastamento dos seus beneficiários, conforme a assertiva de WADE (1982: 308): “Mudam os atores, mantêm-se os papéis. Trocam-se os artistas, mas preserva-se o enredo da peça.”

Dois autores, GERALD e CAIDEN (1977: 301-309), dedicaram-se ao estudo da corrupção sistêmica administrativa e criticam quaisquer formulações tradicionais acerca de tal fenômeno; tratam os desvios institucionais ou sistêmicos como objeto primordial de análise no estudo da corrupção. De acordo com GERALD e CAIDEN (1977: 301-309) quando há corrupção sistêmica, ocorrem mudanças extremamente drásticas no “comportamento administrativo anteriormente visto como íntegro e adequado, se converte em fonte de embaraços e motivo de punições”

Analisando a corrupção sistêmica, CARVALHO (1987: 80) postula que “a inobservância da lei e a violação da norma transformam-se em quebra de conduta, redefinido os padrões de responsabilidade pública (...) é a canalização da corrupção no setor público administrativo.”

Banalização esta que leva o cidadão, em uma sociedade acostumada com casos de corrupção não-resolvidos, de acordo com RIOS (1987: 85), a considerar a coisa pública como mera extensão de seu patrimônio particular. A norma seria a seguinte: “roubar do Estado não é roubar” (WAQUET, apud 1984:111).

1.5 FORMAS DE CORRUPÇÃO

NYE (1967:421-443) cita os principais tipos de desvios de comportamento que manifestam-se em atos de corrupção no uso de cargos públicos, tais como: o suborno: uso de recompensa para perverter o julgamento do ocupante de cargo público; o nepotismo: concessão de cargo público sem prévia avaliação do mérito do candidato; e o peculato: apropriação fraudulenta de bem público para uso particular. Sendo que, para CARVALHO (1987:80) "o suborno é a manifestação mais flagrante da corrupção, pois obriga o servidor, interessado em algum tipo de recompensa ilícita, a agir ou deixar de agir contrariamente ao previsto em lei."

A partir da distinção entre o que é público e o que é privado, pode-se traçar os mais diversos atos ilícitos ou formas de corrupção no ambiente público estatal. Em culturas onde a esfera pública e a privada têm um limite bem claro, como é o caso das nações desenvolvidas, a corrupção toma-se relativamente visível e, por isso, melhor combatida.

A Convenção das Nações Unidas adotou uma forma descritiva para tratar dos vários tipos de corrupção que existem atualmente, mas também está ciente que é necessário preparar os Estados para outras formas que possam surgir no futuro.

Apresenta-se abaixo um rol dos subtipos de irregularidades graves elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2005), a saber:

- superfaturamento;
- irregularidades graves concernentes ao processo licitatório;
- celebração/administração irregular de contratos e convênios;
- alterações indevidas de projetos e especificações;
- movimentação irregular de recursos;
- pagamento antecipado;
- sobrepreço;
- descumprimento de deliberações do TCU;
- reajustamento irregular;
- execução irregular de convênios;
- desapropriações ilegais;

- execução orçamentária irregular;
- desvio de finalidade;
- desvio de objeto;
- prestação de contas irregular.
- pagamento de serviços executados após vigência do contrato ou convênio;
- retardamento injustificado de desembolso;
- termo de recebimento/aceitação para obra não concluída;
- saques indevidos na conta-corrente do convênio;
- falta de prestação de contas de convênio;
- falhas referentes ao meio ambiente; dentre outros itens.

Os abusos de poder estatal ocorrem quando, por parte do governo há: concessões de direitos e privilégios, construção de obras públicas vultosas, gasto de grandes somas de dinheiro em suprimentos e equipamentos militares, empréstimos desnecessários, subvenções diretas ou indiretas, vinculação de práticas econômicas ao interesse privado e de monopólios privilegiados. (PINTO,1960: 79-80).

Nos Estados Unidos (EUA), durante o governo Truman, em 1951, segundo PINTO (1960:93), houve a adoção de normas de conduta em diversos departamentos e agências do governo, a fim de diminuir e coibir a corrupção interna. Uma série de favores que os funcionários públicos devem recusar, sob pena de sanções disciplinares, a seguir:

- doações, gratificações, favores, presentes, pecuniários, recompensas, adiantamentos, facilidades financeiras, descontos fora do comum, empréstimos, serviços gratuitos, jantares, coquetéis, objetos de valor econômico, concessões, pensão gratuita, cargos para os parentes ou amigos, viagens gratuitas de qualquer natureza, diárias gratuitas em hotéis ou clubes, entradas para teatro, competições esportivas ou quaisquer outros espetáculos. Em algumas repartições não se pode aceitar nem pequenos brindes de empresas fornecedoras, tais como: canetas, calendários, blocos, etc. No Departamento de Aeronáutica dos EUA estão proibidos até mesmo presentes de Natal ou de aniversário para os servidores, sob pena de perda de cargo ou cancelamento de contrato com a empresa em questão.

Na Administração Central do Departamento de Aeronáutica dos EUA, o regulamento é claro; "é proibido aceitar qualquer coisa de valor, de quem quer que seja, não importando a ocasião e o lugar".

Platão sustentava o seguinte: "Os servidores da nação devem prestar serviços sem aceitar presentes (...). O desobediente, se condenado, será morto sem cerimônia" (apud KLITGAARD, 1994:93).

Fica evidente que se devem levar em consideração aspectos culturais, históricos e locais ao conceituar-se ato ilícito ou corrupção. Em algumas culturas, a aceitação de presentes pode não configurar em ato lesivo à Nação, pois chega a ser quase que uma obrigação. Por exemplo, segundo BURKE (2003:105), na Europa do século XVII, autoridades, juizes e embaixadores recebiam pouco ou nenhum pagamento por serviços prestados. A aceitação de presentes era uma maneira de incrementar o rendimento pessoal e era considerada lícita até o ponto em que não se aceitasse além do habitual, com vistas a favorecer quem presenteou.

LEITE (1987:57) conclui que, dependendo do contexto social onde ocorrem, os desvios podem ser considerados irrelevantes, merecedores de crítica ou passíveis de rigorosa punição. E que os tipos de corrupção podem variar de pequenos desvios do comportamento legal, como um guarda que deixa de multar alguém por excesso de velocidade; até a garantia de impunidade para o crime organizado oferecida por altos escalões do governo.

ABRAMO (2005) cita o "nepotismo cruzado" como artifício utilizado por parlamentares a fim de nomearem parentes seus no serviço público, sem serem acusados de nepotismo. Recorrem aos colegas de gabinetes, e trocam favores. Um emprega o parente do outro."A corrupção que daí decorre é sutil, insinuante, infiltrante. Faz no convívio, na conversa, no abraquinho, no cafezinho, em todas as manifestações cotidianas..."(RIOS, 1987:98). LEITE (1987:65) diz que "estamos diante de um quadro que vai da contravenção à cleptocracia".

No tocante à questão de que aceitar "presentes" ou "troca de favores" pode levar ao suborno e, conseqüentemente, a um quadro progressivo de corrupção, KLITGAARD (1994:79) critica as culturas que favorecem a corrupção neste sentido. O autor observa que em certos países a prática da corrupção tem sido desculpada ou admitida por fazer parte da cultura local, por ter sido aceita pela população como parte dos costumes tradicionais do povo, no decorrer da história.

Contudo, há certos aspectos que são inerentes a todo tipo de cultura ou nação, diferenciados apenas pelo tipo de penalidade ou sanção decorrente do ato ilícito praticado pelo servidor público. Por exemplo, o nepotismo é descrito como corrupção, quer seja em países onde o nível de corrupção é baixíssimo, quer seja em países detentores de altos níveis de corrupção. A diferença reside na forma de controle e de combate à corrupção adotados nesses países.

No que diz respeito às formas de corrupção observadas na sociedade em geral, existem alguns tipos de práticas que, conforme a Secretaria Federal de Controle, citada por RIBEIRO (2004:25) são comuns, como:

- pagamento por trabalho não executado ou por bens não entregues;
- assinaturas falsificadas;
- mudanças de valores e detalhes nos documentos;
- licitações forjadas ou combinadas;
- sobrepreço ou faturamento;
- baixa contábil de dívidas ou débitos ainda recuperáveis;
- transações não autorizadas,
- venda de informação privilegiada;
- adulteração em registro de estoques e almoxarifado;
- servidores públicos que não cumprem a carga horária de trabalho;
- ordens bancárias feitas em nomes de pessoas inexistentes;
- pessoas inexistentes ou falecidas fazendo parte da folha de pagamentos;
- transações não registradas na contabilidade;
- destruição ou rasura de documentos;
- uso de bens da organização pública em proveito particular;
- alteração de quantidades e especificações técnicas em projetos de obras.

O Relatório da Comissão Especial para Investigação de Casos de Corrupção na Administração Pública Brasileira, publicado em 1994 (RIBEIRO, 2004:25-26) discrimina, dentre as diversas formas de corrupção encontradas na administração pública direta e indireta do governo federal brasileiro, as que geralmente ocorrem:

- superfaturamento de obras e serviços;
- transferência de bens públicos a preços baixos;
- aditamento de contratos sem respaldo legal;

- omissão na fiscalização de obras e contratos;
- emissão de declarações e licenças sem legitimidade;
- fraudes na transferência de recursos através de convênios;
- uso da máquina pública para fins particulares.
- isenções fiscais que fraudam padrões públicos;
- fraude eleitoral;
- financiamento ilícito de campanhas eleitorais;
- lavagem de dinheiro e remessa para o exterior em paraísos fiscais.

Como se pode observar, todos os tipos e formas de corrupção aqui elencados são diariamente identificados em processos investigatórios, sem que haja, em contrapartida, extinção dos mesmos.

O maior obstáculo ao controle da corrupção é a não-percepção da corrupção. Se não há identificação de casos de corrupção, os níveis de percepção de corrupção não sofrem alterações, e, por conseguinte, o controle é ineficiente. Por isso, a mensuração da corrupção torna-se imprescindível.

1.6 A MENSURAÇÃO DA CORRUPÇÃO

Não há estratégia absoluta para a mensuração da corrupção, há propostas sérias como a da Transparência Internacional, mas não há método capaz de indicar o grau de corrupção de determinado Estado.

Pode-se tentar medir a corrupção a partir de três fontes diferentes, segundo ROSA (2004:06): por pesquisas de opinião, pela mídia ou pelo número de condenações judiciais. O autor observa que as tentativas de medir a corrupção utilizando tais fontes tendem a fracassar, pois dependem de fatores que não favorecem a confiabilidade do índice a ser formulado.

De acordo com SPECK (2000:25), a quantificação da corrupção com base nos escândalos divulgados pela mídia pode ter resultados dependentes de diversos fatores, e não apenas do grau de liberdade de imprensa em determinado momento ou da sensibilidade ou linha jornalística de determinado meio de comunicação.

O autor conclui que as tentativas de quantificação da corrupção em termos de dados jornalísticos não são confiáveis de mensuração. ROSA (2004:07) sustenta que as medições pelos resultados de ações judiciais também são improváveis. Segundo o autor, pode ocorrer múltiplo enquadramento da conduta, ou pode ser que somente se retrate o que o próprio Estado denuncia. E também dependerá do que é previsto no sistema jurídico, o qual nem sempre consegue retratar a punição desejada pela sociedade.

SPECK (2000:26) reforça a visão de ROSA (2004:07), chamando a atenção para o nível de aparelhamento das instituições e formação técnica dos profissionais envolvidos na polícia e justiça e a decorrente qualidade na geração de dados confiáveis a partir das condenações penais, além do fato de que apenas um pequeno número dos casos de fraudes são detectados e julgados. Daí a obscuridade dos fatos. SPECK (2000:26) salienta que em face das dificuldades em enquadrar as informações obtidas, tal fonte de dados torna-se insuficiente na elaboração de indicadores coerentes com a realidade.

A mensuração do nível de corrupção passa a depender, assim, conforme lista SPECK (2000:27) da união de todas as estratégias indicadas: a pesquisa de opinião, o número de ações e de condenações efetivamente impostas e executadas, e o que é divulgado pela mídia. O autor considera a necessidade de incluir mais fontes de percepção, tais como: o custo material das contratações, o aumento de número de cargos e de funções, dentre outros fatores, que auxiliariam na detecção da corrupção.

“A corrupção é mais facilmente percebida, sentida, do que preventivamente detectada”(ROSA, 2004:07). O autor alerta para o fato de que por não ser facilmente detectada, logo, a corrupção não é facilmente mensurada.

1.7 A CORRUPÇÃO COMO FATOR DE RISCO PARA INVESTIMENTOS

AINZENMAN E SPIEGEL (2002:15) estudaram as relações entre corrupção e investimento estrangeiro direto em nações em desenvolvimento. Os autores consideraram um modelo agente-principal no qual agentes domésticos têm uma vantagem comparativa sobre os agentes estrangeiros na superação dos obstáculos relacionados à corrupção e instituições frágeis.

Assim, investidores estrangeiros seriam afastados de países com alto grau de corrupção. AINZENMAN E SPIEGEL (2002:16) concluem que a propina e o superfaturamento têm elevado substancialmente os custos dos investimentos.

Os testes estatísticos realizados por AINZENMAN E SPIEGEL (2002:12) indicaram uma forte correlação negativa entre corrupção e fluxo de investimentos estrangeiros. De acordo com os autores, a corrupção é fator de inibição do crescimento econômico, ao afastar o investimento estrangeiro direto.

E como a corrupção tornou-se fator de risco para o investimento, assim como os demais indicadores sócio-econômicos de um país, a mensuração de a construção do índice de corrupção afeta diretamente o sistema econômico e financeiro, assim como os demais índices de interesse: inflação, conflitos étnicos-religiosos, probabilidade de crises econômicas internas e taxa de juros, por empresas de análises de risco e investidores estrangeiros na tomada de decisões e escolha de países para investimento.

A respeito do enfoque da corrupção como fator de risco para investimentos, um estudo elaborado por KAUFMANN e LOBATÓN (apud RIBEIRO, 2004:36) apresenta um quadro contendo as organizações responsáveis pelas pesquisas sobre corrupção e o impacto no investimento e suas respectivas avaliações.

Os enfoques sobre a corrupção têm em comum: a identificação da corrupção como risco relevante para os investidores; o foco principal no capital internacional; a observação de países e não de indivíduos; o levantamento dos especialistas e dos grupos e por fim, a tentativa dos índices de quantificar as informações em escalas numéricas para proporcionar a criação de uma base de avaliação comparativa. (SPECK,2000:25).

O resumo ou survey analítico do que apresenta os principais enfoques sobre corrupção na avaliação do investimento são utilizados para a construção dos Índices de Percepção de Corrupção estão dispostos no quadro 1. Os enfoques apresentados têm algumas características em comum, apesar de serem todos formulados com bases de percepção subjetiva de especialistas e diferentes percepções no que diz respeito ao investimento dos países, levanta RIBEIRO(2004:38).

QUADRO 1 – ENFOQUES SOBRE A CORRUPÇÃO

RESPONSÁVEL PELA PESQUISA	ENFOQUE SOBRE A CORRUPÇÃO
Standard and Poors – DRI, USA	Percepção da chance de crescimento da corrupção em 12 meses
Economist Intelligence - Unit, GB	Percepção da corrupção entre funcionários públicos
Political Risk Service , - USA	Corrupção no sistema político como ameaça aos investidores estrangeiros
World Development Report, Banco Mundial e Universidade de Basiléia	Frequência de pagamentos adicionais para acelerar o processo burocrático. Corrupção como obstáculo ao desenvolvimento.
Business Enviroment Risk Intelligence Suíça	Avaliação da mentalidade em relação à corrupção.
Wall Street Journal, Central European Economic Review	Percepção do impacto da corrupção sobre a atividade do país para investidores.
Freedom House, USA	Percepção da corrupção na burocracia.
(Freedom in the World, Nations in Transit)	Interesses comerciais na classe política.
Gailup 1997	Avaliação da frequência de corrupção entre políticos, sindicalistas, funcionários públicos, empresários, juizes, cidadãos, representantes do clero e jornalistas.

RESPONSÁVEL PELA PESQUISA	ENFOQUE SOBRE A CORRUPÇÃO
World Economic Fórum, Suíça	Pagamentos adicionais irregulares ligados à permissão de exportação e importação, pagamento de impostos, proteção policial ou obtenção de créditos. Frequência de pagamentos irregulares para funcionários do governo ou do Judiciário.
Index of Economic Freedom: Heritage Foundation	Existência de corrupção na alfandega, no Judiciário e na burocracia. Práticas de improbidade na esfera pública. Exposição da administração à ingerência política.

FONTE: Kaufmann, Lobatón (apud RIBEIRO, 2004 p.36-38)

1.8 ÍNDICES DE PERCEPÇÃO DE CORRUPÇÃO

A Transparência Internacional (TI) é uma entidade sem fins lucrativos e sem qualquer vinculação partidária, com o objetivo central de realizar pesquisas, estudos e ações que contribuam com a ampliação do conhecimento científico e das medidas práticas utilizadas no combate à corrupção objetivando a promoção da transparência e da probidade na administração pública, a eficiência dos gastos públicos, a conscientização ética e democrática dos cidadãos e os estudos das relações entre 'accountability' e democracia.¹ A TI trabalha em conjunto a organismos internacionais, como a OCDE, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial. A Transparência Brasil foi fundada em 2000, é uma organização associada à TI, mas não depende hierarquicamente dela. "O objetivo fundamental da Transparência Brasil é aumentar a eficiência alocativa do Estado" (ABRAMO, 2005).

A Transparência Internacional - TI elaborou o Índice de Percepção da Corrupção (Ipcorr - ICP, em inglês, Corruption Perceptions Index). Este indicador é

¹ "Transparência, Consciência & Cidadania" - TCC - Brasil é uma entidade não governamental, apartidária, independente, sem fins lucrativos, fundada em fevereiro de 1996 e sediada em Brasília. Está afiliada à TRANSPARENCY INTERNATIONAL (Berlim, Alemanha). em <http://www.tcc-brasil.org.br/index.html>. Acesso em 17 nov. 2005.

um índice "composto" é formado pelos índices construídos pelas firmas de consultoria internacional especializadas em risco político e por percepções de investidores internacionais de diversos países, conforme citados no quadro 1.

O "Índice Anual da TI" classifica os países pesquisados numa escala de "zero" (mais corrupção) a "dez" (menos corrupção). Cada país obtém seu lugar no ranking correspondente a sua média composta dos vários índices utilizados. A TI publica anualmente um ranking dos países e seus índices de corrupção.

A corrupção dissemina-se por todos os países, conforme pode-se averiguar pela tabela 1. Na pesquisa da TI realizada em 1999 com 99 países, constatou-se que apenas 14% obtiveram índices de baixa corrupção, enquanto a grande maioria de 75 países obtiveram notas inferiores a 5, o que significa baixa transparência. Seguindo a tabela do TI, em que alta corrupção (0 à 4,99); média corrupção (5 à 7,99); e baixa corrupção (acima de 8). Observando que a presença da transparência total consiste na ausência de corrupção, adverte RIBEIRO (2004:46).

TABELA 1 NÍVEIS DE CORRUPÇÃO ENTRE OS PAÍSES

<i>Níveis do IPcorr</i>	<i>Classificação dos índices - IPcorr</i>	<i>Nº de países</i>	<i>%</i>
Alta corrupção	0 a 4,99	64	65%
Média corrupção	5 a 7,99	21	21%
Baixa corrupção	Acima de 8	14	14%
Total		99	100%

FONTE: TI 1999. Acesso em 24/11/2005.

NOTA: Elaboração própria.

A possibilidade de agrupar os diversos resultados auferidos em apenas um indicador deve-se a LAMBSDORFF (apud RIBEIRO, 2004: 53) que alerta tratar-se de um índice qualitativo, devido à dificuldade em se comparar dados empíricos relativos à corrupção entre países. O ranking de 145 países oferece somente a classificação daqueles países que demonstraram dados e exclui aqueles sobre os quais não há dados suficientes. Por ser montado a partir de pesquisas com empresários, analistas e habitantes que relatam casos de suborno e furtos do patrimônio público, dentre outras formas de corrupção, o ranking não lista propriamente os países mais ou menos corruptos, mas, sim, aqueles onde há maior percepção de corrupção, definida pela Transparência Internacional com sendo o abuso de cargos públicos para ganhos particulares.

A seguir, o ranking geral da corrupção de 145 países no ano de 2004, elaborado pela TI. O Brasil ocupa o 59º lugar, com um índice de 3,9, pode ser considerado um país altamente corrupto de acordo com a classificação da TI. O Brasil situa-se abaixo de países com renda per capita menores do que a do Brasil, como a África do Sul (44º), Namíbia (54º) e Trinidad e Tobago (51º).

Verifica-se no relatório da TI 2004 que a Finlândia comporta-se como o país menos corrupto, acompanhada da Nova Zelândia e Dinamarca. E no final da lista, aparecem os mais corruptos, em ordem decrescente: Bangladesh, Nigéria e Haiti. Nota-se que países averiguados como subdesenvolvidos são os que ocupam os piores lugares na classificação mundial com os índices de corrupção mais alarmantes.

TABELA 2 - ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO – 2004

TI 2004 Corruption Perceptions Index			(início)	
Country Rank	Country	2004 CPI Score*	Confidence Range**	Surveys Used***
1	Finland	9,7	9.5 - 9.8	9
2	New Zealand	9,6	9.4 - 9.6	9
3	Denmark	9,5	9.3 - 9.7	10
	Iceland	9,5	9.4 - 9.7	8
5	Singapore	9,3	9.2 - 9.4	13
6	Sweden	9,2	9.1 - 9.3	11
7	Switzerland	9,1	8.9 - 9.2	10
8	Norway	8,9	8.6 - 9.1	9
9	Australia	8,8	8.4 - 9.1	15
10	Netherlands	8,7	8.5 - 8.9	10
11	United Kingdom	8,6	8.4 - 8.8	12
12	Canada	8,5	8.1 - 8.9	12
13	Austria	8,4	8.1 - 8.8	10
	Luxembourg	8,4	8.0 - 8.9	7
15	Germany	8,2	8.0 - 8.5	11
16	Hong Kong	8,0	7.1 - 8.5	13
17	Belgium	7,5	7.1 - 8.0	10
	Ireland	7,5	7.2 - 7.9	10
	USA	7,5	6.9 - 8.0	14
20	Chile	7,4	7.0 - 7.8	11
21	Barbados	7,3	6.6 - 7.6	3
22	France	7,1	6.6 - 7.6	12
24	Spain	7,1	6.7 - 7.4	11
	Japan	6,9	6.2 - 7.4	15
25	Malta	6,8	5.3 - 8.2	4
26	Israel	6,4	5.6 - 7.1	10
27	Portugal	6,3	5.8 - 6.8	9
28	Uruguay	6,2	5.9 - 6.7	6
29	Oman	6,1	5.1 - 6.8	5
	United Arab Emirates	6,1	5.1 - 7.1	5

	Botswana	6,0	5.3 - 6.8	7
31	Estonia	6,0	5.6 - 6.7	12
	Slovenia	6,0	5.6 - 6.6	12
34	Bahrain	5,8	5.5 - 6.2	5
35	Taiwan	5,6	5.2 - 6.1	15
36	Cyprus	5,4	5.0 - 5.8	4
37	Jordan	5,3	4.6 - 5.9	9
38	Qatar	5,2	4.6 - 5.6	4
	Malaysia	5,0	4.5 - 5.6	15
39	Tunisia	5,0	4.5 - 5.6	7
41	Costa Rica	4,9	4.2 - 5.8	8
42	Hungary	4,8	4.6 - 5.0	12
	Italy	4,8	4.4 - 5.1	10
	Kuwait	4,6	3.8 - 5.3	5
44	Lithuania	4,6	4.0 - 5.4	9
	South Africa	4,6	4.2 - 5.0	11
47	South Korea	4,5	4.0 - 4.9	14
48	Seychelles	4,4	3.7 - 5.0	3
49	Greece	4,3	4.0 - 4.8	9
	Suriname	4,3	2.1 - 5.8	3
	Czech Republic	4,2	3.7 - 4.9	11
51	El Salvador	4,2	3.3 - 5.1	7
	Trinidad and Tobago	4,2	3.6 - 5.2	6
	Bulgaria	4,1	3.7 - 4.6	10
54	Mauritius	4,1	3.2 - 4.8	5
	Namibia	4,1	3.5 - 4.6	7
57	Latvia	4,0	3.8 - 4.3	8
	Slovakia	4,0	3.6 - 4.5	11
59	Brazil	3,9	3.7 - 4.1	11
60	Belize	3,8	3.4 - 4.1	3
	Colombia	3,8	3.4 - 4.1	10
62	Cuba	3,7	2.2 - 4.7	4
	Panama	3,7	3.4 - 4.2	7
	Ghana	3,6	3.1 - 4.1	7
64	Mexico	3,6	3.3 - 3.8	11
	Thailand	3,6	3.3 - 3.9	14
	Croatia	3,5	3.3 - 3.8	9
67	Peru	3,5	3.3 - 3.7	8
	Poland	3,5	3.1 - 3.9	13
	Sri Lanka	3,5	3.1 - 3.9	8
	China	3,4	3.0 - 3.8	16
71	Saudi Arabia	3,4	2.7 - 4.0	5
	Syria	3,4	2.8 - 4.1	5
	Belarus	3,3	1.9 - 4.8	5
74	Gabon	3,3	2.1 - 3.7	3
	Jamaica	3,3	2.8 - 3.7	6
	Benin	3,2	2.0 - 4.3	3
	Egypt	3,2	2.7 - 3.8	8
77	Mali	3,2	2.2 - 4.2	5
	Morocco	3,2	2.9 - 3.5	7
	Turkey	3,2	2.8 - 3.7	13
	Armenia	3,1	2.4 - 3.7	5
82	Bosnia and Herzegovina	3,1	2.7 - 3.5	7
	Madagascar	3,1	1.8 - 4.4	4
85	Mongolia	3,0	2.6 - 3.2	3
	Senegal	3,0	2.5 - 3.5	6
	Dominican Republic	2,9	2.4 - 3.3	6
87	Iran	2,9	2.2 - 3.4	5
	Romania	2,9	2.5 - 3.4	12

	Gambia	2,8	2.2 - 3.4	5
	India	2,8	2.6 - 3.0	15
	Malawi	2,8	2.2 - 3.7	5
90	Mozambique	2,8	2.4 - 3.1	7
	Nepal	2,8	1.6 - 3.4	3
	Russia	2,8	2.5 - 3.1	15
	Tanzania	2,8	2.4 - 3.2	7
	Algeria	2,7	2.3 - 3.0	6
	Lebanon	2,7	2.1 - 3.2	5
97	Macedonia	2,7	2.3 - 3.2	7
	Nicaragua	2,7	2.5 - 3.0	7
	Serbia and Montenegro	2,7	2.3 - 3.0	7
	Eritrea	2,6	1.6 - 3.4	3
	Papua New Guinea	2,6	1.9 - 3.4	4
102	Philippines	2,6	2.4 - 2.9	14
	Uganda	2,6	2.1 - 3.1	7
	Vietnam	2,6	2.3 - 2.9	11
	Zambia	2,6	2.3 - 2.9	6
	Albania	2,5	2.0 - 3.0	4
108	Argentina	2,5	2.2 - 2.8	11
	Libya	2,5	1.9 - 3.0	4
	Palestinian Authority	2,5	2.0 - 2.7	3
112	Ecuador	2,4	2.3 - 2.5	7
	Yemen	2,4	1.9 - 2.9	5
	Congo, Republic of	2,3	2.0 - 2.7	4
	Ethiopia	2,3	1.9 - 2.9	6
	Honduras	2,3	2.0 - 2.6	7
114	Moldova	2,3	2.0 - 2.8	5
	Sierra Leone	2,3	2.0 - 2.7	3
	Uzbekistan	2,3	2.1 - 2.4	6
	Venezuela	2,3	2.2 - 2.5	11
	Zimbabwe	2,3	1.9 - 2.7	7
	Bolivia	2,2	2.1 - 2.3	6
	Guatemala	2,2	2.0 - 2.4	7
	Kazakhstan	2,2	1.8 - 2.7	7
122	Kyrgyzstan	2,2	2.0 - 2.5	5
	Niger	2,2	2.0 - 2.5	3
	Sudan	2,2	2.0 - 2.3	5
	Ukraine	2,2	2.0 - 2.4	10
	Cameroon	2,1	1.9 - 2.3	5
129	Iraq	2,1	1.3 - 2.8	4
	Kenya	2,1	1.9 - 2.4	7
	Pakistan	2,1	1.6 - 2.6	7
	Angola	2,0	1.7 - 2.1	5
	Congo, Democratic Republic	2,0	1.5 - 2.2	3
	Cote d'Ivoire	2,0	1.7 - 2.2	5
133	Georgia	2,0	1.6 - 2.3	7
	Indonesia	2,0	1.7 - 2.2	14
	Tajikistan	2,0	1.7 - 2.4	4
	Turkmenistan	2,0	1.6 - 2.3	3
140	Azerbaijan	1,9	1.8 - 2.0	7
	Paraguay	1,9	1.7 - 2.2	7
142	Chad	1,7	1.1 - 2.3	4
	Myanmar	1,7	1.5 - 2.0	4
144	Nigeria	1,6	1.4 - 1.8	9
145	Bangladesh	1,5	1.1 - 1.9	8
	Haiti	1,5	1.2 - 1.9	

Fonte: <<http://www.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.es.html#cpi>>. Acesso em 26/11/2005.

Se comparar o Brasil aos países das Américas (do sul, central e do norte), conforme a tabela 3, referente aos índices atualizados de 2005; observa-se que o Brasil ocupa o 11º lugar no ranking regional das Américas, em melhor situação, portanto, do que países como a Argentina, México, Peru, Bolívia, Equador, Venezuela e Paraguai.

No entanto, perde posição para países como Colômbia, El Salvador, Chile, Uruguai e Costa Rica. Nota-se também, que no ranking geral dos países, O Brasil passou de 59º em 2004 para 62º em 2005, e declinou no IPcorr de 3,9 para 3,7, segundo avaliação da TI.

TABELA 3 – ÍNDICE DE CORRUPÇÃO DAS AMÉRICAS

Ranking Mundial	Ranking Regional	País	IPC 2005
14	1	Canadá	8.4
17	2	EUA	7.6
21	3	Chile	7.3
24	4	Barbados	6.9
32	5	Uruguai	5.9
51	6	Costa Rica	4.2
		El Salvador	4.2
55	8	Colômbia	4.0
59	9	Cuba	3.8
		Trinidad e Tobago	3.8
62	11	Belize	3.7
		Brasil	3.7
64	13	Jamaica	3.6
65	14	México	3.5
		Panamá	3.5
		Peru	3.5
78	17	Suriname	3.2

Ranking Mundial	Ranking Regional	País	IPC 2005
85	18	República Dominicana	3.0
97	19	Argentina	2.8
107	20	Honduras	2.6
		Nicarágua	2.6
117	22	Bolívia	2.5
		Equador	2.5
		Guatemala	2.5
		Guiana	2.5
130	26	Venezuela	2.3
144	27	Paraguai	2.1
155	28	Haiti	1.8

FONTE: Transparência Internacional. <www.transparency.org> . Acesso em 28 nov. 2005.

NOTA: Elaboração própria.

É interessante ressaltar que os países alcançam posições diferentes no ranking da corrupção a cada ano, variando para cima ou para baixo. No caso do Brasil, temos uma variação de 1995 a 2005 que pode ser verificada na tabela 4.

O Brasil obteve em 1995 Índice de Corrupção – ICP de 2,7 e a 37ª posição no ranking mundial. A partir de então, o ICP brasileiro variou positivamente no decorrer dos anos, até que em 2004 obteve o melhor ICP de 3,9. Mesmo com média do ICP de 3,9 ao longo dos dez anos analisados, a posição do Brasil no ranking mundial variou negativamente, de 37º para 62º lugar, o que pode apontar para o fato de que o ICP de muitos países melhorou muito, e no Brasil, manteve-se quase que inalterado ao longo de uma década. A percepção da TI (2005) mostra que o grau de corrupção existente no Brasil não sofreu alterações significativas, tanto que não obteve melhora, pois não houve no país um esforço no sentido de combate à corrupção vigente.

TABELA 4 - COMPORTAMENTO DO icp DO BRASIL DE 1995 A 2005

Ano	Índice	Posição no Ranking mundial
1995	2,70 (variância 3,11)	37°
1996	2,96 (variância 1,07)	40°
1997	3,56 (desvio-Padrão 0,49)	36°
1998	4,0 (desvio-Padrão 0,4)	46°
1999	4,1 (desvio-Padrão: 0,8)	45°
2000	3,9 (faixa de confiança: 3,6 a 4,5)	49°
2001	4,0 (faixa de confiança: 3,5 a 4,5)	46°
2002	4,0 (faixa de confiança: 3,4 a 4,8)	45°
2003	3,9 (faixa de confiança: 3,3 a 4,7)	54°
2004	3,9 (faixa de confiança: 3,3 a 4,7)	59°
2005	3,7 (faixa de confiança: 3,5 a 3,9)	62°

FONTE: Transparency International <<http://www.transparency.org/surveys/index.html#pci>>

NOTA: elaboração própria. Acesso em 13/11/2005.

1.9 BREVES CONSIDERAÇÕES

Este capítulo analisou a corrupção qualitativamente e quantitativamente em termos de concepção do termo e seus conceitos na esfera da administração pública, passando pelo embasamento teórico das correntes acadêmicas que tratam o tema sob os mais diferentes aspectos até à definição dos níveis e do índice de corrupção.

Em suma, o presente capítulo expôs a discussão inicial acerca da corrupção, para servir de base para os capítulos que seguem, principalmente o próximo, que tratará das causas, ou seja, dos fatores que determinam a corrupção.

2 - FATORES DETERMINANTES DA CORRUPÇÃO

Independentemente da corrente que a descreve ou delimita, há um consenso entre todos os estudos consultados: a corrupção ocorre em todos os países, épocas e culturas, não importando o seu grau de desenvolvimento econômico. Independe também de raças, credos ou regimes políticos.

Apresentam-se duas proposições sobre a corrupção. Primeiro que as estruturas das instituições governamentais e os regimes políticos são determinantes no processo de formação e de nível de corrupção em uma nação como o Brasil. Segundo, que a causa da corrupção advém diretamente da própria instabilidade política do governo de uma nação, que oferece em seu âmbito interno e adjacências, ambiente propício para a disseminação e desenvolvimento fértil de pólos passíveis de corrupção.

2.1 CORRUPÇÃO: ESTRUTURA DAS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS E INSTABILIDADE POLÍTICA

BRUNING (apud RIBEIRO, 2004:24) constata que se nos detivermos nas causas da corrupção, concluiremos que são múltiplas e envolvem aspectos socioeconômicos, jurídicos, políticos e culturais. Este autor entende que, ao investigar as causas da corrupção, as entendeu como “causas naturais” (imperfeições da natureza humana) somadas a padrões éticos ou culturais que propiciem a proliferação da corrupção; juntamente com um quadro de injustiça social, intransparência administrativa, autoritarismo, exclusão social dos negócios públicos, centralização do poder e atitudes antidemocráticas. E se nesse processo cumulativo de causas forem adicionados distorções no ordenamento jurídico, lentidão nas investigações, congestionamento da Justiça, ineficácia dos controles formais, impunidade e outros obstáculos à punição dos corruptos, BRUNING (apud RIBEIRO, 2004:24) admite que a corrupção torna-se, então, endêmica e imune aos meios clássicos de controle.

Em relação às agências de regulamentação e de fiscalização do poder público, BRUNING (apud RIBEIRO, 2004:24) alerta que elas não estão sob controle

nem do governo e nem da população, para que sejam realizadas as devidas cobranças de desempenho público. Ao passo que, deixa-se de identificar a natureza do corrupto em tais ambientes fomentados pela ineficiência institucional. Se o mesmo foi ali criado, devido às diversas especificidades facilitadoras do processo de corrupção instaurado; e/ou ainda, se houve permissão da atuação de corruptos pré-existentes na cadeia administrativa. Tal preocupação deve-se ao fato de que se tem em mãos a culpabilidade pela deficiência do sistema, que por si só, legitima a existência da corrupção tanto a esfera pública como privada.

O que determina a corrupção de um indivíduo, na maioria dos casos, tem a ver com o fato da própria melhoria das condições econômicas e sociais, do desenvolvimento do país e da estabilidade e do crescimento econômico, da distribuição de renda e das igualdades de oportunidades, como também dos investimentos em educação, saúde e políticas sociais.

WEBER (apud KLITGAARD, 1994:40) foi um dos maiores estudiosos da burocracia, e esteve propenso a "atribuir importância à hereditariedade biológica como causa da corrupção". Assim, coloca que: "o reino universal da absoluta falta de escrúpulo na busca de interesses egoístas no ganho de dinheiro tem sido uma característica específica exatamente dos países cujo desenvolvimento capitalista-burguês, medido segundo os padrões ocidentais, tem permanecido atrasado Weber também levanta a questão da tradição como fator de perpetuação da conformidade: "a impiedade absoluta e consciente na área de compras tem amiúde estado estreitamente ligada à rigorosa conformidade com a tradição". WEBER (apud KLITGAARD, 1994:40)

Alguns pesquisadores, segundo KLITGAARD (1994:38) comenta, têm analisado a América Latina e os casos de corrupção e chegaram à conclusão de que ela tende a predominar em países com maior número de mulatos e negros. No entanto, isso não é atribuído ao fator racial, mas sim ao fator de estratificação social desses países.

Por outro lado, há observadores que descartam os fatores raciais e culturais como importantes determinantes. A observação deles se traduz em que a corrupção existe em todas as culturas, em diversos períodos históricos, pois resistem às tentações de "fatalismo cultural", ou seja, que a herança cultural é o principal responsável pela existência da corrupção em uma sociedade.

MORAES FILHO (apud **RIBEIRO**, 2004:44) escreve sobre o período da ditadura militar no Brasil, quando a inexistência de liberdade acabava por favorecer enriquecimentos ilícitos, além das punições rigorosas a quem tentasse denunciar as improbidades administrativas ocorridas; e controle público das instituições era simplesmente impraticável. **MORAES FILHO** (apud **RIBEIRO**, 2004:44) recorre ao filósofo **Corbisier** para ilustrar a situação da época:

O Deus do sistema é o dinheiro e a ética é a do êxito a qualquer preço. Tudo se compra e tudo se vende. O país é um gigantesco mercado em que tudo está em leilão, inclusive a honra das mulheres e a consciência dos homens (...) É o vale tudo, a luta da foice no escuro, o paraíso da falta de escrúpulos, da venalidade, da impunidade (...) Os poderes estão desmoralizados e a iniciativa privada também. A moralidade desorientada e, em grande parte, drogada. O Reino da Dinamarca está podre.

E constata-se um dilema: a corrupção aumenta a deficiência institucional ou esta alimenta e gera a primeira?

Se há comprovação de que o principal fator causador da corrupção é a deficiência institucional, o combate a ela deve ancorar-se primeiramente no fortalecimento institucional do Estado organizado.

GONOTM (apud **RIBEIRO**, 2004:30) ao contrário, explicita que a raiz da corrupção no caso do Brasil não se limita ao aparelho do Estado, estando diretamente ligada ao clientelismo, ao nepotismo e ao favoritismo profundamente enraizados na sociedade civil, como parte indissociável da cultura brasileira.

ARCARY (2005:02) questiona a teoria do comportamento sob a qual a corrupção pode ser uma expressão visível e irreversível das incoerências sombrias da natureza humana. Segundo o autor, os socialistas defendem que não existe fatalismo na condição humana que nos condene à corrupção.

Sobre este aspecto, **CARVALHO** (1991:36) afirma que:

(...) o problema dessa ideologia anticorrupção é que as críticas são dirigidas ao comportamento de indivíduos, de grupos ou de categorias, e não ao sistema: são corruptos os governantes, os burocratas, os políticos, os militares, os fisiológicos, os marajás, os ministros... Mas ao concentrar-se em pessoas ou grupos, o moralismo vigente contribui para a própria impunidade que diz condenar.

Segundo **KLITGAARD** (1994:51) diversos autores, principalmente dos EUA, corroboram a tese de que os países em desenvolvimento estão mais propícios à corrupção, devido às instituições ainda não estarem sólidas e o crescimento econômico não ser sustentável em longo prazo, além de outros fatores, tais como: o

baixo índice de formação social, político e educacional dos cidadãos, a falta acesso aos recursos básicos.

No entanto, ROSA (2004:03) sustenta que "a corrupção se mostra indissociável de qualquer Estado ou regime político e não constitui privilégio de tiranias ou democracias". O FMI, o Banco Mundial e a Transparency International também consideram que não há país livre de corrupção no mundo.

A corrupção não é fato próprio de países do Terceiro Mundo ou em estágio de desenvolvimento menos avançado. A corrupção se apresenta em toda e qualquer sociedade organizada, que quanto mais bem organizada, mais hábil será no seu enfrentamento ou na sua repressão, de acordo com ROSA (2004:04).

RIBEIRO (2004:23) atenta para o fato potencialmente plausível, de que "grande parte da corrupção do Terceiro Mundo conta com uma importante participação do chamado Primeiro Mundo". Tal constatação também foi registrada pela Transparência Internacional, em estudos que destacam que os países tidos como os maiores corruptores (ativos) são exatamente os mais desenvolvidos, ao passo que os mais corrompidos (passivos) são precisamente os menos desenvolvidos, incluindo o Brasil.

Kofi Annan, secretário-geral das Nações Unidas, declara: "A corrupção é uma praga insidiosa com um enorme potencial de causar efeitos corrosivos na sociedade. Um fenômeno presente em todos os países – pequenos e grandes, ricos e pobres – mas que no mundo em desenvolvimento produz efeitos mais destrutivos." (ONU,2005)

Agora, segundo ARCARY (2005:03): "A corrupção é um mecanismo de mobilidade social, de ascensão. Existe corrupção devido à injustiça e desigualdade social. Ele alerta para o fato de que numa sociedade como o Brasil os controles sociais são baixos e os mecanismos de transparência e controle democrático são menores. Portanto, conclui ARCARY (2005:03) "não há reformismo sem o aparato burocrático".

No tocante ao aparato eleitoral, ARCARY (2005:04) alerta que há um darwinismo social ao contrário: selecionam-se os corruptos e os piores candidatos com vistas à manipulação da base social, sob a qual os selecionados devem favores a outrem e desta forma são cooptados. "Temos um aparato profissionalizado, insensível às pressões sociais, perpetuado pelo elevado grau de desigualdade (...)

os aparatos eleitorais em qualquer regime dependem da corrupção". (ARCARY, 2005:04)

Quanto ao combate à corrupção, o autor diz que o medo impede a denúncia e o "Estado não premia o denunciismo." Ao passo que os funcionários do próprio órgão são os mais aptos a denunciarem e fiscalizarem, por estarem integrados no próprio meio, e não o fazem por temor de perderem seus empregos ou sofrerem represálias em seu local de trabalho, alimenta-se, dessa forma, a impunidade.

Um exemplo recente de tal afirmação, assim publicado: "Estado demite procurador que denunciou irregularidades." (BERTOTI, 2005:05). O artigo relata a demissão de um procurador do Estado que denunciou o superfaturamento de mais de 40% no programa "Leite das Crianças" no Paraná e foi demitido pelo Governador logo após a denúncia. Este é apenas um exemplo dentre tantos outros inúmeros casos de represálias ao denunciismo, tendo, obviamente, a impunidade como resultado.

"O que mais contribuiria para a disseminação da desonestidade seria a impunidade". E que a impunidade é um fator histórico e conjuntural na história da corrupção no nosso país. TILMAN (apud RIBEIRO, 2004:27).

RIOS (1987:112), prefere apontar outro aspecto mais institucionalista, ao admitir que " a raiz da corrupção está em entregar o mercado inteiramente ao Estado." Como crítico das reformas financeiras ocorridas nos anos 60, RIOS (1987:92) aponta que houve fundamentalmente uma separação entre o controle público do Estado, e do controle político da sociedade civil, na gestão dos seus interesses.

A origem da demolição do sistema financeiro, à mercê da especulação e da fraude, na "concentração de todos os poderes do Estado, em matéria econômica, nas mãos de um único Ministro, capaz de, remover qualquer inconveniente legal aos objetivos pragmáticos do crescimento imediato a qualquer custo". PEDREIRA (apud ASSIS, 1983:23)

O vínculo existente entre a corrupção e o mercantilismo pode ser exposto sob duas condições: a forma de organização do Estado que delega excessiva autonomia aos seus servidores e um sistema de normas que não impõe aos agentes estatais deveres específicos de integridade na condução dos negócios da administração pública. KLAVEREN (apud RIBEIRO, 2004:31). O autor prevê que à

medida que tais condições se extinguirem, a corrupção endêmica (sistêmica) será substituída por uma centralização e um conceito de integridade. A partir daí, segundo ele, a corrupção se reduziria a casos esporádicos, sem grandes interesses.

A burocracia é um dos fatores mais preponderantes quando se trata de fatores que determinam a corrupção administrativa pública. Segundo dados do Banco Mundial (2005:16), o número de autorizações e documentos necessários para conseguir exportar algum produto no Brasil são maiores do que a maioria dos países do mundo, cerca de quinze autorizações e em média 39 dias para liberação. Enquanto na Alemanha são apenas cinco documentos e seis dias para o mesmo processo de exportação.

O Brasil está entre os países mais burocráticos, segundo o Banco Mundial. Quando o assunto são as barreiras às exportações brasileiras, os maiores entraves são os burocráticos e não os cambiais ou de barreiras sanitárias. De acordo com o artigo publicado, há um verdadeiro "círculo burocrático" que um empresário tem que atravessar para finalmente ver seu produto tomar rumo ao exterior. São mais de 3.614 leis, portarias e normativas que regulamentam o comércio exterior brasileiro. As pequenas e médias empresas são as mais prejudicadas.

Em média, o gasto com a burocracia representa 15% do valor do produto exportado brasileiro, de acordo com a ABRACEX - Associação Brasileira de Comércio Exterior (BURKE, 2005:05), esse custo pode chegar até 30% para algumas empresas. A conclusão obtida é que se o Brasil reduzisse a burocracia existente para exportação estaria atenuando ou até revertendo a perda causada pela desvalorização do dólar, que recuou 19% em relação ao real desde o início do ano de 2005.

Obviamente, em meio a tantos entraves burocráticos que causam perdas e gastos ao empresário, este acaba por optar pelo atalho do suborno ou da propina para desvencilhar-se das inúmeras exigências impostas.

Segundo SILVA (1996:04), a corrupção envolve principalmente a burocracia, a separação entre res pública e res privada e a transferência de renda para fora do jogo econômico. Considerando que a concepção de burocracia tem dominado a literatura voltada para a administração, com um forte componente weberiano e sem questionar o sentido normativo relacionado à organização hierárquica de acordo

com o critério de méritos; o autor discorda das características de imparcialidade e da separação entre fins privados e públicos.

SILVA (1996:02) estabelece ainda um vínculo entre o conceito de corrupção e a evolução institucional:

A corrupção pode ser definida historicamente, posto que algumas sociedades a circunscreveram institucionalmente no âmbito da legalidade e do crime. Essa delimitação do fenômeno, que é acompanhada de sua criminalização, é resultado da evolução das regras que regulamentam a ação dos agentes públicos (políticos e burocratas estatais) e privados com relação a res pública (...)

2.2 A CORRUPÇÃO E O REGIME POLÍTICO

A história pode esclarecer em parte as origens da corrupção no Brasil. O colonialismo português contribuiu, sem dúvida para implantar um espírito predatório acompanhado de uma moral que ensejava o ganho e o enriquecimento rápido. O que ocorria sem nenhuma preocupação com os bem estar comum ou com o futuro do país. A colonização e a organização estatal da época incentivavam o indivíduo a enriquecer por qualquer meio, estimulando a fraude, o contrabando e o roubo.

A síntese de ARCARY (2005:02) sobre tal relação segue que:

Nunca existiu capitalismo sem corrupção. Capital e Estado estiveram sempre unidos através das mais variadas complicitades. Desde o alvorecer das pioneiras Repúblicas italianas, quando a Europa recuperou ao Islã o controle das lucrativas rotas comerciais do Mediterrâneo, passando pela conquista da América pelas Coroas ibéricas, sem esquecer os quase cento e cinquenta anos de disputa entre Londres e Paris pela supremacia no mercado mundial: a corrupção estava lá, em todos os portos, em todos os tribunais, em todas as Cortes, em todas as línguas. A corrupção nunca foi privilégio dos latinos, nem dos chineses, nem dos árabes. Desde o século XIX falou, sobretudo, o latim moderno, o inglês. Comprando favores, deslocando concorrentes, driblando as leis, subornando autoridades, obtendo cargos. A torça do dinheiro abrindo as gavetas do poder, e o domínio do Estado favorecendo os cofres da riqueza.

A corrupção "é capaz de comprometer, dentre outros, o princípio republicano, a democracia e os valores essenciais aos homens, como a igualdade, a dignidade e a liberdade." ROSA (2004:01)

Existe a possibilidade de averiguar a associação entre a democracia e a corrupção. ROSA (2004:02) afirma que "a democracia não favorece a corrupção".

Ressalta que a corrupção é um fenômeno inerente a todo e qualquer tipo de Estado ou regime político, e não somente à democracia. E ainda, que não é presente somente em países atrasados ou dependentes economicamente. Ocorre em menor grau em sociedades com alto nível de organização social e política, por estas possuírem maior controle sobre as instituições e eficácia no combate à corrupção pública.

A existência de uma associação entre corrupção e o Estado Democrático é negada por ROSA (2004:03): "O Estado Democrático de Direito não é sinônimo de Estado permissivo da corrupção, antes é, o único regime hábil a viabilizar a sua repressão." Coloca a democracia como qualificadora do Estado de Direito, ao torná-lo organizado segundo a participação política, os direitos iguais e ao controle das políticas sociais.

A falsa associação entre democracia e corrupção advém do aumento nos níveis de corrupção quando há redemocratização em um país. Segundo ROSA (2004:03) , esta associação ocorre devido aos indícios de democracia presentes na sociedade, como a transparência pública, a liberdade de imprensa, maior liberdade e participação popular, portanto, maior controle das instituições e conseqüente combate à corrupção já existente, mas que antes não era divulgada e muito menos combatida.

A corrupção impõe "ameaças à democracia, ao crescimento econômico e ao estado de direito". A afirmação está na declaração final divulgada no encerramento do IV FÓRUM GLOBAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO (2005).

Um dos fatores determinantes da corrupção está na responsabilidade do governo, pois, segundo a democracia representativa pressupõe, as autoridades públicas — eleitas e não eleitas — têm a obrigação de explicar as suas decisões e ações aos cidadãos. A responsabilidade do governo deve ser exercida por meio de uma variedade de mecanismos — políticos, legais e administrativos — com o objetivo de impedir a corrupção e de assegurar que as autoridades públicas continuem responsáveis e acessíveis às pessoas a quem servem. Na ausência desses mecanismos, a corrupção pode florescer. (ROSA,2004:04)

Quanto à redemocratização, esta induz a um sentimento de aumento dos níveis de corrupção. A liberdade da imprensa, o asseguramento do acesso a informações administrativas, a transparência, podem incutir a falsa idéia de que os

Índices sofreram um aumento significativo e, com isso, torna-se fácil defender de maneira irresponsável o retorno às políticas da "anti-democracia". ROSA (2004:06)

Diga-se, é bem verdade, que em nome de um suposto compromisso democrático, países desenvolvidos financiaram e incrementam a corrupção em Estados subdesenvolvidos, marcados por ditaduras e tiranias (ROSA, 2004:06).

A atuação irresponsável dos países do Primeiro Mundo atende interesses políticos e econômicos, pela perpetuação de esquemas políticos liberais e o atendimento de interesses de investidores pouco comprometidos com as questões éticas. "Com os investimentos externos, vendia-se facilidade e estruturava-se a corrupção, num manejo de ações políticas: muito dinheiro e nenhuma moral pública" (ROSA, 2004:08).

"O Estado corrupto nega a seu povo acesso ao desenvolvimento tecnológico, à saúde pública e à educação eficientes e menos onerosas, além de afimentar o enriquecimento de alguns e estabelece a definitiva dependência de todos" (ROSA, 2004:08).

Quanto aos chamados "paraíso fiscais" sabe-se que não há interesse mundial na repressão ou extinção de tais esquemas de lavagem de dinheiro. A corrupção alimenta-se da lavagem do dinheiro, da remessa ilegal para o exterior e acaba comprometendo a poupança interna, e gerando pobreza e miséria para o povo.

Como se pode averiguar, a corrupção eleva de maneira insustentável os custos das contratações públicas, favorece o nepotismo, prejudica o serviço público e, por tais consequências e efeitos, compromete a democracia, a legitimidade do poder, a eficiência e a eficácia da máquina administrativa.

Acerca da idéia de moral associada à concepção de Estado, pelo advento da corrupção, tem-se em ROSA (2004:06) um apontamento que se sustenta coerentemente com a realidade sócio-histórica:

A idéia de um "Estado à venda", pronto para a comercialização, embute ainda a noção equivocada de que o valor moral tem sempre representação monetária, pode ser medido ou precisado pelo montante envolvido. A moral associada ao dinheiro, como se não existissem ou não fossem importantes outras formas igualmente nocivas de corrupção, de abuso de poder, de deslealdade, é incrementada pela idéia de que só há corrupção se concorre prejuízo material ou enriquecimento ilícito do agente público.

BOHARA, MITCHELL E MITTENDORFF (2004:481-499) analisaram a democracia e sua influência nos níveis auferidos de corrupção em dezenas de países. Os autores concluíram que o controle da corrupção depende da responsabilidade atribuída a servidores públicos e também de uma economia competitiva e aberta. E que a possibilidade de que o federalismo aumentaria os níveis de corrupção não procederá.. BOHARA, MITCHELL E MITTENDORFF (2004:481-499) distinguiram os efeitos de "liberalismo" de "democracia" e determinaram a democracia é o fator mais preponderante do que o liberalismo no condicionamento da corrupção.

E ainda, os autores apontam a democracia em correspondência direta com níveis mais baixos de corrupção. O principal argumento seria de que em "um governo democrático, as instituições se fortalecem devido à transparência oferecida à sociedade civil; a qualidade institucional reduz o espaço dos rent-seekers corruptos, tornando a corrupção muito custosa; os custos crescentes da corrupção desestimulam o seu uso" BOHARA, MITCHELL E MITTENDORFF (2004:481-499).

A tese de que a corrupção ameaça a democracia, focaliza aspectos específicos sobre o tema, afirma principalmente que existem dois tipos básicos de corrupção: a dos regimes liberais (que tende a aumentar à medida que o Estado se expande) e a dos sistemas "coletivistas ou amplamente nacionalizados"; mas a seu ver nenhum dos dois tipos exclui completamente o outro. "A corrupção cresce na razão inversa da democracia. Onde a democracia não existe, a corrupção é um dos mais duros obstáculos ao seu nascimento. E onde existe a democracia, a corrupção é um dos mais perniciosos meios de violá-la". REVEL (apud LEITE,1987:172)

NOONAN (apud RIOS, 1987:90) em sua vasta obra especializada em subornos, esclarece que nenhum sistema é imune e que " a corrupção já ocorreu na Igreja, em ditaduras que viraram democracias e em democracias que viraram ditaduras." Assim, a corrupção não é um fenômeno com raízes em ideologia.

A corrupção surge de fragilidades institucionais e da ineficiência da gestão administrativa do Estado nos três poderes. A ausência de uma regulamentação do direito ao acesso à informação; liberdade de nomeação de cargos de confiança; a forma de confecção do Orçamento Federal e o fato de seu cumprimento não ser obrigatório; a debilidade dos mecanismos de acompanhamento e controle da gestão

são fatores determinantes do aparecimento e instalação da corrupção. “Definitivamente, não faltam oportunidades para a corrupção” (ABRAMO, 2005:01).

2.3 BREVES CONSIDERAÇÕES

O presente capítulo abordou aspectos inerentes às causas da corrupção no âmbito governamental, explicitando, de acordo com as diversas visões dos autores e de instituições, que a corrupção pode ser tratada como uma possível falha institucional a ser corrigida com reformas estruturais, e que a própria corrupção pode tanto gerar a instabilidade política como alimentar a deficiência institucional.

Quanto ao regime político, o capitalismo democrático serve como escopo para a corrupção se a democracia é diminuída e o capitalismo exacerbado. Por isso, o equilíbrio em um sistema capitalista depende da transparência existente e do nível de participação dos cidadãos, ou seja, da democracia participativa.

O que causa a corrupção foi abordado, e o que a corrupção causa será abordado no capítulo seguinte: os efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico.

3 - EFEITOS DA CORRUPÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Há uma imensa dificuldade em encontrar um material bibliográfico que trate do tema corrupção cientificamente sob um enfoque econômico. As instituições internacionais que oferecem estudos mais detalhados são: World Bank, Transparency International (TI), National Bureau of Economic Research (NBER) e Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

Baseando-se nos trabalhos dos colaboradores dessas instituições internacionais citadas, traz-se à tona a compreensão sobre o tema corrupção que conduz à investigação dos seus conceitos e concepções, da sua mensuração, dos fatores que a determinam, mas, principalmente, obriga à discussão dos efeitos que a corrupção pode causar no crescimento e no desenvolvimento econômico de uma nação.

O debate na literatura de economia da corrupção sobre o efeito da corrupção ainda é controverso. De um lado, os que defendem a corrupção como promotora da eficiência, e de outro os que a definem como principal responsável pela redução da eficiência estatal, causadora de um menor crescimento econômico.

Portanto, este capítulo tratará de ambos os efeitos da corrupção no desenvolvimento econômico: os nocivos (ou negativos) e os benéficos (ou positivos), além da análise dos custos sociais e financeiros da corrupção. Tal abordagem dar-se-á conforme arcabouço da teoria econômica encontrada sob a ótica do modelo do equilíbrio geral, dados as metodologias para averiguar os graus ótimos de corrupção e os custos para combatê-la, em relação aos próprios custos da corrupção.

3.1 EFEITOS NOCIVOS DA CORRUPÇÃO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os aspectos negativos da presença da corrupção no sistema econômico são avaliados por CARRARO (2004:01-20) e a relação entre instituições e corrupção e a relação desta com o crescimento econômico, encontra-se em relatório do Banco Mundial (SHLEIFER & VISHNY, 1993:01-26). O argumento básico descrito é de que a corrupção ocorre com mais força quando as instituições geram excesso de

regulamentação e de centralização estatal e quando as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade.

Os autores alertam que uma análise efetivamente empírica sobre o tema não deve-se basear não em superficialidades, mas buscar afirmar-se em estudos sérios não só quantitativos, que medem a corrupção e o desenvolvimento, por exemplo, mas, principalmente, aspectos qualitativos relativos ao tema. Ou seja, que a mensuração do IPC e do PIB e a correlação entre os dois índices não basta.

A redução do crescimento econômico pode ser um dos resultados da corrupção. Em termos de custos pode ser a alocação de recursos em atividades improdutivas e a deformação das políticas sociais de desenvolvimento. O maior impacto da corrupção, em termos econômicos, está no seu custo para o crescimento. Aceita-se a afirmação de SILVA (2000:23) de que o custo da corrupção seja muito mais amplo, por envolver aspectos morais, políticos, administrativos, além de um imenso desgaste social.

"O mundo está percebendo que a corrupção não é apenas um problema político. É um entrave ao desenvolvimento econômico e à justiça social", declara o James Wolfensohn, presidente do BANCO MUNDIAL (2005).

O relatório do Banco Mundial de 2005 admite que a corrupção leve governos a intervir onde eles não necessitam, minando a sua capacidade de encenar e implementar políticas em áreas onde a intervenção do governo é claramente necessária. O Fundo Monetário Internacional (FMI), que estuda o problema, conclui que, mais cedo ou mais tarde, países mais corruptos perderão investimentos e empobrecerão. (TANZI, 2005)

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção concluiu que: " A corrupção causa o empobrecimento dos países e afasta seus cidadãos da boa governança, além de desestabilizar o sistema econômico das nações".

Uma das suas consequências mais graves da corrupção é o favorecimento e o fortalecimento do crime organizado, do terrorismo e de outras inúmeras formas de atividades ilegais nocivas à população mundial em geral. Portanto, a declaração também suscita que o combate ao crime organizado é também o combate à corrupção. (ONU,2005)

"Não há dúvidas sobre os custos políticos, administrativos e sócio-econômicos inerentes à corrupção" (CARVALHO, 1987:65). No entanto, aponta o

autor, a corrupção é muitas vezes um meio de alcançar objetivos políticos, um instrumento usado para comprar a lealdade política, o que resulta em custos políticos elevados, e por consequência, a descrença, a alienação do povo e a instabilidade política.

O ápice da degradação do sistema ocorre na medida em que a corrupção se difunde tão plenamente entre cidadãos e autoridades, que passam a dedicar a maior parte dos seus esforços para alcançar rendimentos por meios inescrupulosos (KLITGAARD, 1994:63) “a corrupção fica tão sistematizada que os cidadãos comuns têm que se corromper para poder viver”. O autor destaca que quanto mais a corrupção afeta diretamente e adversamente o público em geral, mais provável é o aumento da indiferença do público.

CARVALHO (1987:66) observa que “práticas corruptas tendem a minar a credibilidade do regime, concorrendo para reduzir sua legitimidade e conduzir ao crescente cinismo do contribuinte”, ou seja, a corrupção gera externalidades negativas (“males públicos”).

Na medida em que a corrupção mina a confiança, a segurança e o domínio da lei, os custos sociais de determinados atos de corrupção podem ser elevados por criarem riscos à segurança e ao meio ambiente, e colocarem em risco os sistemas de mérito, criando um clima de insegurança e desconfiança. (KLITGAARD, 1994:66). A corrupção pode servir especialmente aos interesses organizacionais, ainda mais quando subverte a complicação burocrática desnecessária.

NYE (1967:69) descreve resumidamente os processos pelos quais a corrupção resulta em desperdício econômico, desestabilização política e debilitamento da gestão governamental. Ele distinguiu três consequências em termos de custos-benefícios: efeitos no desenvolvimento econômico, na integração nacional e na capacidade do governo.

Após estimar os custos e prováveis benefícios das várias categorias de corrupção, a conclusão de NYE (1967:71) foi a de que “a corrupção geralmente é prejudicial ao desenvolvimento econômico, político e organizacional”. Mas, o autor alerta que nem todas as formas de corrupção são iguais, algumas são mais prejudiciais do que as outras. E que “as diferenças não são apenas no grau, o que é muito importante, mas principalmente da natureza da corrupção e das circunstâncias

que ela ocorre” Para o autor, a corrupção cumpre somente uma única função “positiva”: a sobrevivência do atual regime e o *status quo* da classe dominante.

Há uma propensão dos investimentos do governo serem canalizados para setores com maiores vantagens de ganhos ilícitos (construção de rodovias, campanhas publicitárias do governo, etc.) ao invés de serem aplicados em setores que realmente necessitam de fortes investimentos (saúde, educação e programas sociais). “A corrupção costuma prejudicar, sobretudo os pobres, atua como um poderoso fator de injustiça social” (LEITE, 1987:33). Dá-se pela ocorrência do famoso ‘caixa dois’ (propina) para favorecimento em diversos setores do governo e agências governamentais.

A propina, ao contrário dos impostos, envolve alguma distorção no emprego da máquina pública e, além disso, deve ser mantida em segredo, o que gera um custo adicional para a sua obtenção, como por exemplo, a formação e manutenção de uma rede de funcionários para o esquema de corrupção e a manipulação de informações orçamentárias. (ROSA, 2004:08)

“Os subornos são umas das maiores armas da corrupção” O suborno, desde ‘o começo dos impérios, exprime uma tentativa de equalização de oportunidades, de forças, de poder. Por isso, toda corrupção é política” (RIOS, 1987:94).

CARIÑO e DE LEON (apud KLITGAARD, 1994:71) afirmam que:

‘ O suborno e a corrupção afetaram fortemente , de forma negativa, os esforços em prol do desenvolvimento, desmentindo a chamada “hipótese revisionista”, predominante no Ocidente, segundo a qual a corrupção é um passo necessário ao desenvolvimento ou um meio de acelerá-lo. Pelo contrário, a corrupção leva ao favorecimento de produtores ineficientes, à distribuição de escassos recursos públicos de maneira injusta e iníqua, e ao vazamento de receita dos cofres do governo para mãos privadas. De modo direto, mas não menos pernicioso, a corrupção conduz à perda de confiança no governo.”

Os contratos de governo ou licitações podem ser adulterados pelo suborno, pois leva o governo a escolher firmas que podem pagar para vencer licitações. De forma que, o governo pode elaborar editais tendenciosos com vistas a dar vantagens a esta ou aquela empresa favorecida no esquema de propina e troca de favores.

Um exemplo mais recente é o caso Marcos Valério e suas agências de publicidade que venciam licitações importantes do governo federal, em troca de financiamento de campanhas eleitorais e “mensalão” para os congressistas.

Os benefícios governamentais podem se alocados segundo a oferta de suborno por parte das empresas privadas. Podem ser benefícios monetários (subsídios) ou benefícios internos (acesso a certas informações).

A despeito desse ponto, KLITGAARD (1994:62) supõe que a realocação de bens rigorosamente privados causa pouco dano à eficiência econômica. Por exemplo, a atividade dos cambistas, que exigem pagamentos extras ilícitos em ingressos de teatros, partidas de futebol, etc., podem não preocupar tanto quanto a atividade do funcionário público que desvia verbas da merenda escolar.

A influência da corrupção sobre a produtividade é analisada por SILVA, GARCIA e BANDEIRA (2001:23), a partir de um modelo de desenvolvimento baseado em Sollow e Mankiw, Romer e Weigl. Nesse modelo é introduzida a hipótese de que o grau de desenvolvimento institucional afeta a produtividade do capital. Se substituir-se na função de produção o capital por uma variável que expressa o capital ajustado à sua produtividade, os autores indicam que a corrupção, medida nos termos do índice de percepção da corrupção definida pela Transparência Internacional, tem impacto negativo sobre o crescimento econômico.

O pressuposto básico do modelo é que o crescimento econômico é a renda per capita no futuro. E que variáveis como a poupança (disponível para a realização de novos investimentos no futuro) e o avanço técnico (que permite um aumento da capacidade da economia), além do investimento em educação, são variáveis determinantes no impacto sobre o aumento da produção no futuro.

Por isso, “a corrupção representa uma espécie de custo que reduziria a eficácia do investimento. Tudo se passa como se tivéssemos que desperdiçar dinheiro à toa para podermos criar novas riquezas no futuro”. SILVA (2000:21),

Ou seja, a corrupção geralmente está acompanhada de estruturas institucionais ineficientes, que implicam diretamente em diminuição de investimentos.

Portanto, a corrupção pode ser concebida como “um obstáculo crítico ao desenvolvimento político, econômico e social: um obstáculo à reforma e à modernização; um peso que aumenta os custos, reduz a produtividade e semeia as sementes da inimizade e cinismo através da sociedade.” MICHEL (1992:61)

De acordo com dados do PNUD (Plano Nacional de Desenvolvimento das Nações Unidas) e da TI, dentre aqueles países que obtiveram taxa de crescimento

anual negativa entre os anos de 1990 e 1999, a maior parte está entre os que possuem alta corrupção, como pode ser observado na tabela 5:

TABELA 5 - TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL E NÍVEIS DE CORRUPÇÃO

Taxa de crescimento anual entre 1990 e 1999	Níveis do IPcorr						Total
	Alta corrupção	%	Média corrupção	%	Baixa corrupção	%	
Positiva	38	55,07%	18	26,09%	13	18,84%	69
Negativa	23	88,46%	2	7,69%	1	3,85%	26
Total	61		20		14		95

FONTES: PNUD e TI, 2005. Acesso em 24/11/2005.

Os países que projetam uma imagem de corruptos pagam mais por empréstimos internacionais, segundo pesquisa do setor de redução de pobreza do Banco Mundial, na qual se evidencia que o Brasil, por exemplo, tem o custo do dinheiro 6,5% mais caro do que o da Finlândia, país considerado como o menos corrupto do mundo pela Transparência Internacional. **SIMONETTI E RAMIRO** 2000:05).

A preocupação por parte dos investidores internacionais com as consequências da corrupção e os riscos resultantes dela torna-se cada vez mais evidente, na medida em que “a elevação do custo de captação de recursos no exterior provoca um aumento do custo Brasil, prejudicando as exportações, a produção interna e até mesmo um incremento na inflação” (**RIBEIRO**,2004:15)

Uma das evidências que relaciona a corrupção e seus efeitos no mundo financeiro, pode ser verificada em uma pesquisa realizada com mais de 1000 empresas, durante três anos, e verificou-se que as que trabalham com países menos corruptos obtêm ganhos financeiros, em média, 30% maiores do que aquelas que operam em países mais corruptos. (**SIMONETTI E RAMIRO**, 2000:57)

As grandes corporações tendem a ser favorecidas, dada a sua capacidade de pagar elevadas propinas na defesa de seus interesses, travando uma concorrência desleal com as pequenas empresas.

O Brasil é o país que mais perde investimentos estrangeiros devido ao seu alto índice de corrupção, falta de transparência e confuso ambiente regulador e

jurídico, revela um estudo publicado pela empresa PrincewaterhouseCoopers sobre corrupção como risco para investidores (FATOS E NEGÓCIOS, 2001:16).

A corrupção é um fenômeno capaz de inviabilizar o desenvolvimento. A corrupção é dada como forma de perpetuação no poder público, favorecido pela hereditariedade, pela troca de favores, pelo tráfico de influências e pelo nepotismo. (ROSA, 2004:08).

KLITGAARD (1994:48) argumenta que, quando a estrutura da economia ou o governo permitem a existência de monopólios, com certeza há, em consequência, pessoas dispostas em adquiri-los.

O autor sugere que, um monopolista pode cobrar um preço mais alto do que o preço que prevaleceria num mercado competitivo. Os ganhos extras são chamados “rendas de monopólio” ou “rendas monopolistas”. O vencedor obtém o monopólio e o perdedor não. (KLITGAARD, 1994:48).

Os recursos que os perdedores gastam para obter o monopólio toda vez que necessitam, não são recursos produtivos, por não criarem bens e serviços, portanto, são diretamente improdutivos. O resultado, pode-se averiguar, é que, na maior parte dos casos, o comportamento especulativo é improdutivo, ou até mesmo contraproducente no sistema econômico. (BHAGWATI, 1982:62).

Pela própria natureza da atividade pública, o governo terá poder de monopólio sobre gastos com certos bens e serviços, como proteção policial, irrigação, licenças e exportação, admissão em universidades e órgãos, através de concursos públicos, tributos, previdência pública e outros.

Mas, no caso de monopólios governamentais, as rendas de monopólio são requeridas por funcionários que aceitam empenharem-se na atividade de taxar corruptivamente as taxas normais já existentes, reforça RIOS (1987:35).

“A perspectiva de rendimentos corruptos pode, portanto, criar incentivos improdutivos e especulativos dentro do governo” (BHAGWATI, 1982:62). Funcionários passam a dedicar mais tempo buscando meios de conseguir propina e extorquir dinheiro, em vez de se esforçarem em seus deveres públicos. Cidadãos passam a melhorar suas vidas não em função de sua atividade produtiva, somente, mas pela obtenção de favores ilícitos no setor público através de subornos, desonestidade e tráfico de influências, exemplifica BHAGWATI, (1982:63).

A corrupção, sob a perspectiva do Direito, é exemplificada a partir da observação de ROSA (2004:16), como:

- ilícito retratador de conduta humana que desafia valores éticos os quais devem presidir o manejo da coisa pública;
- ilícito pluriobjetivo, que permite a reprovação sob a ótica do Direito Penal (porque constitui crime);
- sob a ótica civil (porque obriga a reparação do dano ou prejuízo);
- sob o enfoque exclusivamente funcional (porque constitui antes falta funcional);
- comportando a reprovação política (por violação de decoro e infidelidade do político);
- além de admitir sanção de natureza outra.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção – promulgada pelo Decreto Presidencial nº 44.410/02 –, na sua justificativa, exara com notável adequação, *verbis*:

... a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos; (...) a democracia representativa, condição indispensável para a estabilidade, paz e o desenvolvimento da região, exige, por sua própria natureza, o combate a toda forma de corrupção no exercício das funções públicas e os atos de corrupção especialmente vinculados ao seu exercício.

Mas, não são somente estes fatores elencados que chegam a produzir perdas relevantes para países com elevado grau de corrupção. Podem-se citar também os desvios de recursos para os bancos estrangeiros, deslocando-os do setor produtivo; a prioridade dada a projetos que viabilizam a possibilidade de ganhos ilícitos e a desconfiança generalizada dos contribuintes no que se referirem às aplicações de recursos públicos, de acordo com RIBEIRO (2004:21).

Todos esses fatores contribuem para a redução das receitas públicas e o gasto excessivo em órgãos de controle, fiscalização e apuração de desvios, conforme RIBEIRO (2004:21).

3.2 EFEITOS BENÉFICOS DA CORRUPÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Sobre a utilidade da corrupção, LEFF (1979), resumiu na seguinte afirmação:

A corrupção pode introduzir um elemento de competição no que, do contrário, seria um negócio comodamente monopolista (...). Ao mesmo tempo a propensão para o investimento e a inovação econômica pode ser maior fora do governo do que dentro dele (...). Como o pagamento dos mais altos subornos é um dos principais critérios de alocação, a capacidade de aumentar a receita, seja tirando das reservas ou das operações correntes, é incentivada. A longo prazo, ambas as fontes dependem fortemente da eficiência da produção. Daí uma tendência pra que a concorrência e a eficiência sejam traduzidas no sistema.

Enfim, de acordo com análise dos economistas, são duas avaliações finais acerca da eficiência e da corrupção. Primeiro que as forças do mercado são difíceis de evitar. Se o mercado não está acostumado a distribuir bens e serviços, a corrupção se encarregará de agir como em um mercado paralelo, ilícito. E em segundo lugar, quando ocorre a corrupção, esta pode auxiliar na alocação de bens segundo o que as pessoas podem pagar.

Em suma, se o sistema vigente é ruim, então a corrupção pode ser benéfica, na medida em que os pagamentos de suborno removem temporariamente políticas ineficazes, aumentando a eficiência, e conseqüentemente, uma oferta maior de bens e serviços públicos.

“Em função do crescimento econômico, a única coisa pior que uma sociedade com uma burocracia rígida, ultra centralizada e desonesta é aquela com uma burocracia rígida, ultra centralizada e honesta”. HUNTINGTON (1968:62). Seguindo este mesmo pensamento, e partindo do ponto de vista do bem estar econômico, a corrupção aceleraria o crescimento econômico devido à existência de um aparato institucional ineficiente, lento, moroso na tramitação de documentos, processos ou liberações que gera um custo adicional para o investidor que se vê preso na armadilha da lentidão burocrática.

Neste caso, a corrupção agiria como um “óleo azeitando as engrenagens emperradas da burocracia estatal, agilizando a tramitação de novos investimentos que resultaria em maior crescimento econômico” HUNTINGTON (1968:62).

Quanto ao fato da corrupção contornar uma política ineficiente ou injusta e gerar benefícios sociais, o autor ressalta que, contudo, deve haver ponderação nesses casos, pois há um desvirtuamento das funções originais dessas políticas.

3.3 OS CUSTOS FINANCEIROS E SOCIAIS DA CORRUPÇÃO

Nenhum economista até hoje se propôs a estimar os custos totais da corrupção, segundo RIBEIRO (2004:36), há apenas esboços de uma metodologia, seguindo exercícios econométricos de cifras que produzem resultados preocupantes, do ponto de vista financeiro e social. Porém, o autor diz saber de antemão que os custos sociais são muito mais elevados do que os custos financeiros, apesar de não serem estimados em moeda.

O prejuízo social da corrupção corresponderia ao trabalho reparador que envolveria gerações seguintes, sem contar o desgaste institucional, a descrença e o cinismo generalizados, segundo KLITGAARD (1994:31).

O Banco Mundial estima que a corrupção movimente cerca de um trilhão de dólares a cada ano, por meio do pagamento de propinas e subornos, ou pelo desvio de recursos públicos para bolsos privados, de acordo com dados da UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime, 2004).

KLITGAARD (1994:46-59) analisou os efeitos da corrupção em quatro categorias: eficiência, distribuição equitativa, incentivos e políticas. Examinando a corrupção como condutora de uma alocação de recursos mais eficiente, os revisionistas defendem um raciocínio econômico básico de que a corrupção geralmente protege o mercado de novas fontes de ineficiência. No entanto, ele afirma que a corrupção tem custos de eficiência em função do desperdício e da má distribuição que em geral a acompanha.

Uma segunda categoria de conseqüências da corrupção é a redistribuição de recursos. A maior parte dos estudos revela que os ricos e privilegiados se beneficiam de esquemas corruptos à custa dos pobres, cidadãos rurais e dos desprotegidos. "Corrupção é a bela arte de transferir recursos reais do público em geral para os amigos políticos do governante" (RASHID, 1981:10).

Quanto aos incentivos gerados pelas inúmeras possibilidades de corrupção em uma sociedade que visa somente o lucro, encontra-se presente na sociedade um

quadro nefasto onde cidadãos e autoridades se esforçam para conseguir 'rendas monopolistas', frequentemente por meio de subornos.

Haja vista a taxa de urgência que se configura no pagamento de propinas por um serviço mais rápido que o normal, pode-se então, dentro de um sistema como este, pensar em propinas como se fossem gorjetas ou gratificação por horas extras. Mas a possibilidade de tais rendimentos serem obtidos através de extorsão pode não gerar em contrapartida serviços públicos, alerta KLITGAARD (1994:36).

Isso nos leva a um ponto-chave: embora ocasionalmente um ato de corrupção possa ser eficiente, a corrupção, uma vez sistematizada e fundamentalmente entranhada, ou seja, sistêmica, nunca o será.

“Uma sociedade tradicional pode ser melhorada – ou pelo menos modernizada – por um pouco de corrupção (...) também é verdade ser improvável que uma sociedade na qual a corrupção está difundida possa ser melhorada por mais corrupção”. HUNTINGTON (1968:60)

A probabilidade de uma sociedade ser economicamente eficiente ou funcionar bem politicamente através da aceitação de um mínimo grau de corrupção, portanto, está negado como provável.

3.4 ANÁLISE DA TEORIA ECONÔMICA SOBRE A CORRUPÇÃO

São poucos os trabalhos que dedicam atenção especial ao estudo da corrupção e de seus efeitos, tanto sobre o crescimento como sobre o desenvolvimento econômico.

No entanto, a preocupação com a corrupção vem ganhando espaço nas pesquisas de diversas instituições engajadas no combate à pobreza e no avanço econômico e social das nações, como o Banco Mundial e o NBER.

Merecem destaque, porém, na área econômica, os trabalhos de SHLEIFER & VISHNY (1993) e de ROSE-ACKERMAN (1978), pioneiros especialistas em pesquisas sobre corrupção e suas relações com a economia, cujas análises sobre o impacto da corrupção na economia derivam de um modelo de equilíbrio geral, elaborado pelos autores, com base na Macroeconomia e na Microeconomia, segundo CARRARO (2003:01).

Tais pesquisas fornecem elementos para o estudo das causas e dos efeitos da corrupção sobre o crescimento e o desenvolvimento econômicos, de acordo com os resultados apresentados acerca da corrupção como um fator de desenvolvimento econômico, que denotam a influência dessa sobre os diferentes aspectos das variáveis macroeconômicas do país afetadas pela presença da corrupção no sistema econômico.

Ou seja, que a corrupção é antes de tudo, um problema econômico, e não só social ou cultural, e que, portanto, deve ser tratado como tal, na esfera da Ciência Econômica.

SHLEIFER & VISHNY (1993:05) trataram a corrupção sob o prisma da competição ou da concorrência como soluções viáveis para a corrupção no sistema econômico. Eles admitem que a ausência de concorrência na oferta de bem ou serviço público é o principal causador da corrupção. Assim, a estrutura burocrática do governo e seus entraves resultam, drasticamente, em altos custos para manutenção do próprio sistema corrupto, ao aumentar os custos de segredo e de monitoramento dos burocratas.

De acordo com esta abordagem, SHLEIFER & VISHNY (1993:05) propõem que quanto mais ampliar-se a concorrência política e econômica, ampliando o número de diferentes agentes que podem oferecer os mesmos serviços, mais os custos da corrupção aumentam em igual proporção, tornando a corrupção cada vez mais dispendiosa dentro do sistema de administração pública governamental, pois a concorrência na oferta de bens e serviços públicos resulta diretamente em melhores produtos ofertados ao público, segundo a teoria defendida por SHLEIFER & VISHNY (1993), em seu trabalho pioneiro sobre corrupção.

ROSE ACKERMAN (1978) abordou a corrupção como sendo um resultado dos incentivos recebidos pelos burocratas, a partir do modelo da economia do crime de BECKER (1968). ROSE ACKERMAN (1978:08) parte do pressuposto teórico da escolha do indivíduo em participar ou não de uma prática ilegal (crime ou ato corrupto) em que o agente visa maximizar seus ganhos, sempre que possível, escolhendo dentro de um tipo de jogo, entre vantagens e desvantagens, entre benefícios e perdas.

Tal qual a decisão do criminoso que BECKER (apud CARRARO, 2003:02) citava, o corrupto citado por ROSE ACKERMAN (1978:08) também espera receber

um extra, uma renda adicional ou benefício líquido pela sua ação ilegal. Sendo que esta ação deriva do ponto de vista da teoria da escolha do indivíduo, a qual demonstra o ponto ótimo entre o risco e os benefícios de ser corrupto.

Ao comparar a teoria da economia do crime de BECKER (apud CARRARO, 2003:02) e a teoria da economia da corrupção de ROSE ACKERMAN (1978:07), é importante fazer a distinção entre elas, apesar da abordagem coincidente de ambas.

Contudo, o ponto que mais distingue as duas abordagens seria o fato de que em uma economia do crime somente um dos agentes é o criminoso, enquanto o outro é a vítima. Ao tratar-se da economia da corrupção, há o envolvimento de dois agentes criminosos, culpados mutuamente, já que a corrupção não ocorre sem a cumplicidade de ambas as partes, corrupto e corruptor, agentes ativos no processo de corrupção.

O quadro característico da corrupção requer que haja uma cooperação entre os agentes, para que surta efeitos positivos para todos os envolvidos, em detrimento de um terceiro agente, aquele sofre com os danos da corrupção. Por exemplo, em caso de corrupção pública, há o conluio de um agente público (burocrata) com um agente privado (empresa) que concernem em torno de um contrato formal ou informal para obterem ganhos advindos da expropriação de renda de um terceiro agente, no caso, como exemplo, a população.

A segunda abordagem de SHLEIFER & VISHNY (1993:03) chama a atenção para o fato de que a corrupção, quando instituída, pode acarretar danos para o crescimento econômico. O governo desvia os interesses e as verbas públicas de áreas importantes como a saúde e a educação para manter o sistema de corrupção vigente e funcionando em segredo, o que torna-se altamente custoso, mais até do que o cumprimento das normas do sistema tributário.

Como por exemplo, o governo escolhe manter projetos visivelmente menos urgentes ao bem-estar da população, como marketing e defesa nacional, e deixa de investir em projetos de caráter vital, como a saúde, com o único objetivo dar continuidade ao quadro de oportunidades de corrupção na esfera pública.

Outra face desta mesma abordagem de SHLEIFER & VISHNY (1993:04) diz respeito aos monopólios como barreiras à entrada de novos concorrentes, o que dificulta o ingresso de outras elites econômicas, visando o fortalecimento das alas corruptas presentes em estruturas econômicas ineficientes propícias para o

desenvolvimento das atividades ilícitas ou ilegais de tais alas em prática de corrupção.

As barreiras à entrada, criadas como entraves burocráticos, permitem uma melhor coordenação entre os agentes envolvidos em esquemas de corrupção, ao passo que uma instituição governamental mais eficiente seria menos burocrática, e evidentemente, menos corrupta, sustentam os autores.

No tocante à questão dos monopólios como uma das causas da corrupção, ROSE ACKERMAN (1978:08) e SHLEIFER & VISHNY (1993:04) entendem que a prestação de serviços públicos ou oferta de bens públicos em um sistema de mercado monopolizado torna o aparecimento de agentes corruptos mais viável. Neste sentido, os modelos de Estado centralizador e monopolista oferecem oportunidades de renda adicional para os burocratas proveniente da venda desses serviços ou bens públicos.

Em um modelo de Estado monopolista, há setores naturalmente monopolistas, como a oferta de petróleo ou de água, e setores com concorrência aberta, como a construção de estradas ou o fornecimento de merenda escolar.

Entretanto, a corrupção ocorre com mais frequência em estruturas públicas fortemente centralizadas, como em uma agência de emissão de passaportes, que oferece muito mais oportunidades de corrupção do que em uma estrutura descentralizada, como por exemplo, uma agência de correios.

Os burocratas presentes em instituições estatais altamente monopolizadas, têm o poder de decidir e de centralizar informações, tornando a oferta de um bem ou serviço público motivo de renda adicional para si próprios, conforme teoria dos rent-seekers, que será analisada neste capítulo.

A existência de estruturas públicas monopolistas, afirma CARRARO (2003:03), serve como atração para os burocratas disputarem entre si pela renda adicional do monopólio (rent seeking).

O autor adverte que, uma excessiva regulamentação estatal na atividade econômica propicia um campo fértil para o desenvolvimento de práticas corruptas, principalmente por parte de burocratas responsáveis pela alocação de recursos públicos.

SHLEIFER & VISHNY (1993:05) avançam numa terceira proposição acerca da influência da corrupção na economia, tratando-a como fator de risco para

investidores estrangeiros, pois estes levam em conta o custo adicional do suborno e da propina para operar em alfândegas e portos; como também para burlar regulamentos e leis de comércio e de produção; ou ainda, para obter autorizações ou isenções tributárias no país em questão, elevando, conseqüentemente, os custos de investimento no país para os investidores estrangeiros.

Assim, o custo para o crescimento de uma economia da corrupção, segundo SHLEIFER & VISHNY (1993:05), eleva-se ao ponto de afastar investidores estrangeiros do país, como também inibe o desenvolvimento interno de empresas nacionais, que precisam estar sempre disputando internamente entre si, como agências, por subornos de diversas fontes de corrupção.

Na teoria microeconômica, segundo SILVA (1999:97), explica-se, que, em uma relação entre agentes, ocorre, geralmente, a assimetria de informações. O autor revela que, se existisse um ambiente de informação perfeita entre os agentes e controle total das ações dos burocratas, não haveria espaço para a corrupção, pois esta surge das lacunas deixadas pela própria informação assimétrica e pela dificuldade que as agências do governo possuem em controlar seus burocratas, dada a insuficiência tecnológica para exercer este controle sobre todo o aparato burocrático.

O que seria, em termos práticos, monitorar a escolha racional dos indivíduos que desejam maximizar seus ganhos acima de tudo, com posse de informação privilegiada.

Segundo SILVA (1999:97), o monitoramento das ações dos burocratas teria um viés negativo sobre a economia, com um impacto de elevação dos custos, pois ao enfrentar a corrupção com uma fiscalização mais eficiente, há a necessidade imperiosa da realização de mais investimentos em tecnologia, em treinamento de pessoal, em criação de agências reguladoras e de auditorias externas, além, é claro, dos investimentos em um sistema rígido de punição e de contínua fiscalização dos infratores corruptos.

O que resultaria, alerta SILVA (1999:97), em um sistema ainda mais burocrático, e portanto, mais propenso à atividades corruptas que tentam burlar o próprio sistema de combate à corrupção.

Corroboram a tese os autores SHLEIFER & VISHNY (1993:05) ao defenderem um sistema econômico governamental mais transparente, eficiente e

desregulamentado, e menos monopolista, burocrático e ineficientemente fiscalizador.

A economia política moderna pode abranger, conforme SILVA (1996:02) principalmente com a concepção de rent-seeking, uma teoria geral da corrupção, partindo-se da generalização do pressuposto de homo economicus racional e do estabelecimento de relações entre instituições e sistemas de incentivo.

De igual modo o autor questiona, baseado na teoria econômica positiva, a separação entre público e privado, pois considera inexistente tal diferença quando se refere à riqueza. Para ele o governo se apropria legalmente de parte da renda nacional pra produção de bens públicos e essa renda é administrada por políticos burocratas, chamados teoricamente de *public choosers*, que são os que tomam as decisões de alocação de acordo com funções e objetivos próprios. (SILVA, 1996:04)

Sendo que, o mercado político é imperfeito ao tomar decisões que tendem a não refletir o que seria, a rigor, uma escolha pública. Logo os políticos burocratas são agentes com ações auto-interessadas (*self seeking*), ao invés de desempenharem suas funções como agentes públicos designados a zelar pelos recursos públicos retirados da sociedade e investidos em realização de atividades do interesse coletivo público, conforme cita SILVA (1996:06).

Uma teoria que liga intervenção governamental à corrupção é proposta por ACEMOGLU E VERDIER (2000:194), em que os autores defendem que para corrigir falhas do mercado (como poucos investimentos em educação ou saúde), o governo decide intervir e subsidiar determinados agentes econômicos. Ocorre que a intervenção governamental transfere rendas de um agente para outro, deixando uma lacuna para o aparecimento da corrupção.

Quando os governos tentam evitar a corrupção, os propósitos intervencionistas ficam prejudicados. Os burocratas obtêm adicionais salariais para garantir eficiência. Assim, ocorrem a indução à má-alocação de recursos e aumento do tamanho da burocracia governamental.

Em resumo, o corpo teórico econômico da corrupção como resultado da motivação do agente, encontra-se à disposição para melhor entendimento, no modelo do agente-principal, conforme CARRARO (2003:02).

Tal modelo refere-se, principalmente, à explicação econômica do comportamento corrupto no que tange ao supervisionamento ou monitoramento das

ações do burocrata. Neste caso, o agente (burocrata) e o principal (sociedade representada pelo governo) interagem entre si, de forma que o principal é o sujeito que delega certas responsabilidades ao outro sujeito chamado de agente.

O que ocorre, ressalta CHAND (apud CARRARO, 2003:03), é que o agente age de acordo com suas motivações pessoais ou particulares. Daí decorrem as perdas de controle sobre a administração da máquina pública, por encontrarem-se em mãos de agentes com interesses próprios em detrimento do interesse coletivo, o que gera, em consequência, uma alocação ineficiente de recursos.

Um dos trabalhos de pesquisa sobre corrupção, de MAURO PAOLO (1995) e VITO TANZI (1997, 1998a), propõe-se a estimar os efeitos da corrupção na taxa de crescimento da renda per capita, na infra-estrutura e nos investimentos públicos.

Os autores chegam à conclusão de que há uma relação negativa entre corrupção e taxa de crescimento da renda per capita e da qualidade da infra-estrutura; e uma relação positiva entre corrupção e investimento público.

De acordo com este trabalho, a corrupção é uma das causas preponderantes do baixo crescimento econômico de alguns países, além de ser correlacionada como causa de um sistema econômico em colapso.

Investigando um pouco mais a teoria microeconômica da preferência dos indivíduos, com foco nos mecanismos de motivação dos agentes econômicos, encontra-se, em um trabalho de KRUEGER e TULLOCK (apud SILVA, 1996:13) a explicação dos corruptores e corrompidos como agentes econômicos privados que buscam sempre a maximização do seu ganho, de acordo com preferências individuais. São os *rent-seekers*², agentes que agem motivados pelo ganho próprio, conforme KRUEGER e TULLOCK (apud SILVA, 1996:13).

A teoria dos “*rent-seekers*” aliada à teoria econômica da propina e à relação entre desempenho econômico e corrupção está delineada conforme o arcabouço teórico necessário entre as instituições, a motivação dos agentes e as regras; tendo o comportamento corrupto e as consequências sociais e econômicas como objeto de pesquisa.

² A expressão *rent seekers* foi utilizada por Krueger e Tullock, os principais precursores da teoria dos caçadores-de-renda, ou *rent-seekers*.

A atividade dos *rent seekers* depende quase que estritamente do fator motivação, o qual gera um sistema de incentivos que determina a alocação dos recursos financeiros. (RIBEIRO,2004:34)

Embora agentes corruptos e corruptores possam ser caracterizados como *rent seekers* há uma distinção dos demais por estes atuarem fora da lei. Os típicos *rent seekers* visam maximizar seus ganhos explorando deficiências institucionais.

Um exemplo de motivação para os *rent seekers* está no caso mais trivial encontrado no mercado de trabalho: um economista pode decidir trabalhar como lobista do que como analista financeiro, caso seja mais rentável para ele, enquanto *homo economicus* que decide pela melhor opção de retorno financeiro enquanto ocupação. Normalmente, alerta RIBEIRO (2004) este tipo de atividade está ligada a *lobbies* ou grupos de pressão que visam obter algum tipo de proteção ou subsídio governamental.

HUNTINGTON (1968:59-71) sustenta que, quando as oportunidades políticas excedem as econômicas, os agentes tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento (*rentseeking*) e, quando as oportunidades econômicas excedem as políticas, os agentes tendem a usar sua riqueza para comprar poder político. As diferentes correlações entre estas forças, econômicas e políticas, e as motivações dos *rent-seekers* abrem a possibilidade do surgimento da corrupção.

A relação entre a teoria do *rent seeker* e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predominam dentro da sociedade, sustenta PEREIRA (2004:06).

KLITGAARD (1994:85) expõe o cálculo feito pelo agente ao decidir se opta por ser ou não ser corrupto. O agente tem duas opções:

1° - não ser corrupto, receber seu pagamento e ter satisfação moral por não ser corrupto.

2° - ser corrupto, receber suborno, e não ter satisfação moral (custo moral). Soma-se ainda a possibilidade de ser descoberto e punido, perdendo o seu pagamento.

O agente decidirá por ser corrupto se: “o suborno *menos* o custo moral *menos* a [(probabilidade de ser descoberto e punido) vezes (a penalidade por ser corrupto)] *for maior* que o pagamento *mais* a satisfação por não ser corrupto”.

Portanto, o agente será corrupto quando, em sua escolha racional, os custos somados não ultrapassarem a soma de benefícios.

Sendo assim, há ainda um fator extra que pode ajudar a determinar a decisão do agente, a coerção institucional. KLITGAARD (1994:86) chama a atenção para o nível de coerção exercida sobre os agentes. “Ou seja, quanto mais coerção, menos corrupção, quanto menos coerção, mais corrupção”. Um dos mecanismos de coerção exercida sobre os agentes é a *accountability*.

A *accountability* é um termo que pode ser traduzido como responsabilização. Em suma é “... a obrigação que todos têm de responder por terem assumido uma responsabilidade...” (ARAÚJO, 2001:16). Na esfera executiva, o político deve prestar contas, ser responsável nas atribuições da função que lhe foi delegada, do contrário, pode ser punido.

Portanto, para haver *accountability*, deve haver necessariamente: a delegação de função e poder a alguém que aceita tal papel (vereador, deputado, etc.), o compromisso em cumpri-lo, a prestação de contas, e por fim, a devida punição em caso de não cumprimento de seus deveres. Dá-se, portanto, a responsabilização como instrumento de controle da corrupção, de acordo com KLITGAARD (1994:44) “quanto mais *accountability*, menos corrupção, e quanto menos *accountability*, mais corrupção”.

3.5 O GRAU ÓTIMO DE CORRUPÇÃO

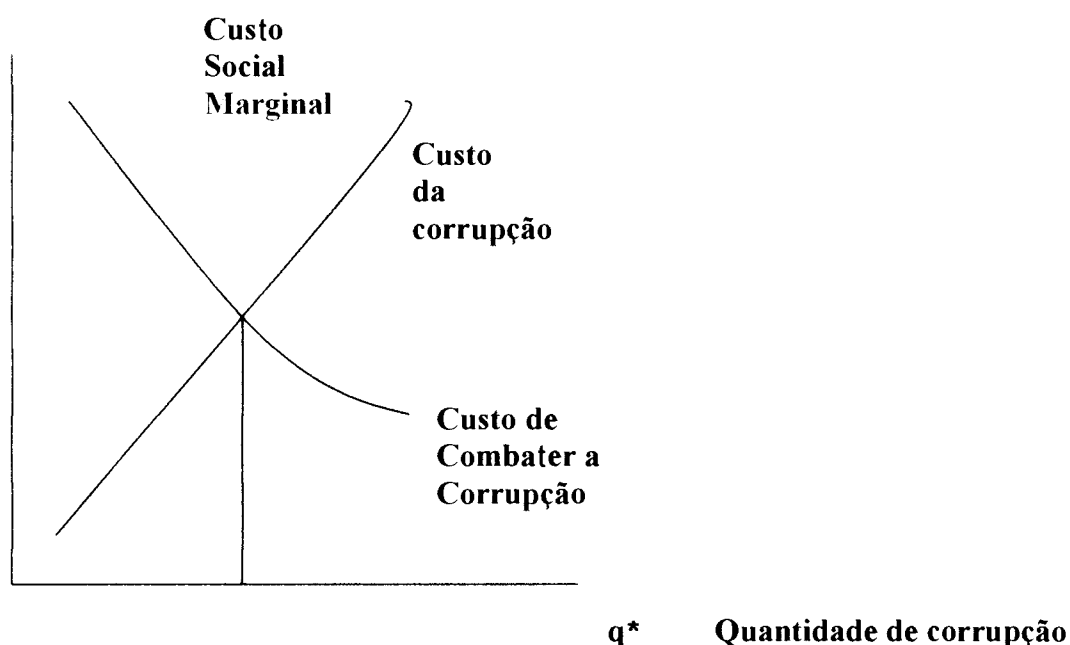
KLITGAARD (1994:45) explora em sua obra uma função que relacione o custo marginal de uma unidade de corrupção com a soma total de atividade corrupta presente na sociedade ou organização. A primeira unidade de corrupção acarretaria um custo social reduzido. Mas, à medida que a corrupção piora cada vez mais, ou seja, à medida que aumenta a soma total de atividade corrupta, cada unidade adicional pode ter custos sociais cada vez maiores.

Por exemplo, os custos podem crescer tanto de maneira a violar as normas de comportamento, criar maiores ineficiências, piorar a distribuição de renda e poder, e assim por diante.

Analisando o custo social marginal de reduzir a corrupção, **KLITGAARD** (1994:46) assinala que se houvessem apenas poucos casos de comportamento corrupto, poderia sair muito caro detectá-los. Pelo contrário, se a corrupção estiver disseminada (sistêmica), a sua identificação será mais fácil e a adoção de medidas para reduzi-la de uma unidade será relativamente menos cara.

Pode-se então tomar como hipótese uma curva declinante do custo marginal para reduzir a corrupção, conforme o gráfico seguinte:

GRÁFICO 1 – A DOSE ÓTIMA DE CORRUPÇÃO



FONTE: KLITGAARD, 1994:45.

A intersecção dessas duas curvas indica a combinação de menor custo de atividades corruptas e esforços para reduzi-las. Esse ponto identifica, na situação exposta, a dose ótima de corrupção (indicada como q^* na figura acima).

As formas exatas das curvas, segundo **KLITGAARD** (1994:45), não são cruciais para o aspecto qualitativo.

“A corrupção pode revelar custos sociais marginais constantes, e uma curva diferente para o custo social marginal de reduzir a corrupção pode sustentar-se.

Para a maioria das combinações dessas curvas, a dose ótima de esforços anticorrupção não será infinita e a dose ótima de corrupção não será igual a zero (KLITGAARD, 1994:45).

Em outras palavras, pode-se analisar o grau ótimo de corrupção seguindo a hipótese de que “o nível ótimo de corrupção não é zero” (KLITGAARD, 1994:46). Tal assertiva é de espanto para a maioria dos que se propõem a pensar ou achar meios de combate à corrupção, pois dá a entender que a corrupção é algo que deve ser tolerado.

Pode-se fazer o seguinte raciocínio acerca do grau ótimo de corrupção: suponhamos que certo tipo de corrupção cause mal à sociedade, criando custos sociais. E que são caros os esforços para combater a corrupção. A fim de minimizar os custos combinados para a sociedade, temos que combinar os dois.

A hipótese leva em consideração a redução de custos sociais obtida com a diminuição da corrupção. Como também, em controvérsia, leva em conta o acréscimo de custos sociais causado pelos esforços de controle e combate à corrupção.

Então, tem-se que a solução de custo mínimo global não terá a corrupção igual à zero nem os esforços anticorrupção iguais ao máximo do ponto de vista do volume. (KLITGAARD, 1994:48).

A preocupação com a corrupção pode ser cara, não apenas em termos de gastos para combatê-la, mas por desviar a atenção e a competência da organização de outros assuntos importantes. (LEONARD, 1985:16).

É bem verdade que, reduzir a corrupção torna-se somente uma das muitas funções que deve ter uma autoridade pública ou legislador eleito ou designado para o objetivo específico de sua função. Tal qual um auditor da Receita Federal deve preocupar-se com o foco específico de sua função, e não ser desviado para colher dados de declarações de impostos de infratores da lei e da norma.

Se os esforços anticorrupção são levados ao extremo, gerando gastos dispensáveis e um aumento excessivo da burocracia, em algum ponto, mesmo que a corrupção seja reduzida por esforços crescentes, os custos diretos desses esforços podem ser amplos e o desempenho do órgão pode sofrer enormemente. (KLITGAARD, 1994:48).

3.6 BREVES CONSIDERAÇÕES

A revisão da literatura explana, em parte, as diferentes tentativas de quantificar e minimizar os efeitos da corrupção sobre a economia de um país. Na maioria dos trabalhos científicos citados e da literatura corrente, há uma preocupação maior com a situação países em desenvolvimento, no tocante à questão da corrupção como uma das causas do atraso econômico destes países.

Este capítulo abordou vários artigos científicos sobre corrupção e seus efeitos sobre o crescimento e o desenvolvimento econômicos. Mais especificamente, pode-se averiguar que a conclusão acerca do modelo de equilíbrio geral com corrupção é equinânime entre todos os autores, que convergem para este aspecto em suas análises.

Assim, apresentou-se um *survey* dos principais estudos sobre os efeitos da corrupção no desenvolvimento econômico e os possíveis custos para se combatê-la. As maneiras de se combater ou controlar a corrupção serão tratadas no próximo capítulo.

4 – CONTROLE E COMBATE À CORRUPÇÃO

Após a explanação das pesquisas realizadas nos capítulos anteriores, este capítulo faz-se necessário por abordar a questão fundamental quando se trata de corrupção, ou seja: como combatê-la e controlá-la.

A abordagem faz-se à luz da teoria da participação na democracia representativa e seus representantes teóricos, acerca de como combater a corrupção por meio da ampla participação popular. Após, dá-se continuação pela via dos mecanismos de controles social e oficial. Em um terceiro subitem, a reforma institucional ampla é alvo de reflexões e sugestões de medidas para combater efetivamente a corrupção generalizada. Por fim, em breves considerações, faz-se um pequeno resumo sobre governança enquanto fator aglutinador de todos os pontos levantados como potenciais soluções apontadas no combate à corrupção.

4.1 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Tem-se à disposição diversos autores que tratam o tema da participação na democracia, dentre eles destacam-se: Schumpeter, Berelson, Carole Pateman, Robert Dahl, Sartori, Rosseau, J. Stuart Mill, entre outros.

Do ponto de vista da teoria da democracia participativa, PATEMAN (1992:04), ressalta que a principal função da participação na teoria da democracia é educativa. A autora refere-se à aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos para sustentação do regime democrático por meio do impacto educativo do processo participativo. E questiona: “Qual o lugar da participação numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992:09)

A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados se tornam para fazê-lo. E reforça: “a participação tem um efeito integrativo e que auxilia a aceitação de decisões coletivas”. (PATEMAN, 1992:09). Ela defende que para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa.

O ponto de partida da análise de SCHUMPETER (1943:24), é uma teoria democrática dissociada de quaisquer ideais ou fins. "Democracia é um método político, ou seja, trata-se de um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas: legislativas e administrativas". Segundo ele, a participação não tem um papel especial ou central, pois, quaisquer tentativas que os cidadãos fazem para controlar seus representantes constitui uma completa negação do conceito de liderança e do espírito democrático. SCHUMPETER (1943:28) afirma que o eleitorado não controla seus líderes, a não ser quando os substitui por outros líderes nas eleições. E que um dos únicos meios de participação aberto ao cidadão é o voto no líder.

O principal argumento de BERELSON (apud PATEMAN, 1992:17) é de que a moderna teoria da democracia deve ter uma forma descritiva e concentrar-se no sistema político vigente. E sobre a participação limitada e a apatia, ele afirma que têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças.

"Para que a democracia política sobreviva deve-se limitar a intensidade do conflito, restringir a taxa de câmbio, manter a estabilidade social e econômica, e é preciso que haja organização social pluralista, além de um consenso social básico" (BERELSON, 1954: 316).

DAHL (1956: 133), denomina sua teoria da democracia como poliarquia, ou seja, o governo das múltiplas minorias. Segundo ele, a vantagem de um sistema democrático (poliárquico) comparado a outros métodos políticos reside no fato de ser possível uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das minorias que podem mostrar sua influência nas decisões políticas e no conjunto do caráter político da sociedade.

No entanto, o autor salienta os perigos existentes do aumento da participação do cidadão comum nas esferas democráticas. Segundo ele, os grupos de condição sócio-econômica baixa apresentam o menor índice de atividade política e também revelam com maior frequência as personalidades "autoritárias". Na medida em que há um aumento no nível de atividade política, há maior inserção desse grupo no sistema democrático. Portanto, um aumento da taxa de participação pode representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático (DAHL, 1956:136).

SARTORI (1962: 46-54) enfatiza um discurso em torno do medo de que a participação ativa da população no processo político leve ao totalitarismo. Segundo ele, o povo deve apenas "reagir" e não "agir", isto é, deve somente reagir às práticas políticas das elites dominantes. Quanto aos motivos da apatia e do desinteresse da maioria pela atividade política, o autor diz ser um engano procurar razões para tal fato.

A participação tinha apenas uma função protetora; assegurava proteção aos interesses privados de cada cidadão (sendo o interesse universal apenas uma soma dos interesses individuais), segundo PATEMAN (1992:32), e há os que sustentam que a participação é necessária devido à sua função protetora, sem com isso afirmar que o todo deve participar. PATEMAN (1992:32), discorda, argumentando que não há nada de especificamente democrático numa visão como tal da participação, em que o todo não é necessário.

DAVIS (apud PATEMAN,1992:33) referia-se à teoria democrática clássica (teoria da democracia participativa) como ambiciosa em seu propósito de "educação do povo como um todo, até o ponto em que suas capacidades intelectuais, emocionais e morais tivessem atingido o auge de suas potencialidades, e o povo estivesse agrupado em uma comunidade genuinamente livre e ativa".

Agora, em se tratando do tema participação individual de cada cidadão no processo político de tomada de decisões, toda a teoria política de ROSSEAU (1991:77) apóia-se na idéia de que a participação é bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais". A participação ocorre na tomada de decisões do sistema democrático, e constitui uma maneira de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo. Aspectos como a estreita ligação entre participação e controle estão ligados à noção de liberdade de ROSSEAU,1991:97)

Quanto ao desinteresse da maioria pelo processo político, ROSSEAU (1991:212) argumenta que, a menos que cada indivíduo seja forçado a agir de modo socialmente responsável no processo participatório, "não poderá haver nenhuma lei que assegure a liberdade de todos, ou seja, não poderá existir nenhuma vontade geral ou qualquer tipo de lei justa que o indivíduo possa prescrever a si mesmo". A participação pode aumentar o valor de liberdade para o indivíduo, permitir que as

decisões coletivas sejam mais facilmente aceitas pelo indivíduo, e ainda, integrar o cidadão à sua comunidade como parte do processo decisório.

MILL (1965:356) enfatiza o papel educativo da participação, e acrescenta uma nova dimensão a respeito, "uma constituição democrática sem o apoio de instituições minuciosamente democráticas e restrita ao governo central não apenas deixa de proporcionar liberdade política como frequentemente cria um espírito contrário"(MILL,1965:944). Portanto, é por meio da participação a nível local que o indivíduo "aprende a democracia"; de modo que será somente praticando o governo popular em pequena escala que o povo terá alguma possibilidade de aprender a exercitá-lo em maior escala" . A grande dificuldade em política residia no fato de que a elite dominante, que é a minoria, teria de prestar contas à maioria. (MILL,1963:186).

Aqui, portanto, tem-se um apontamento geral dos principais autores cujas teorias auxiliam na compreensão e investigação do tema "participação no processo democrático", tão importante e relevante no entendimento dos mecanismos de controle social.

4.2 OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

A participação ampla da população é essencial em todos os âmbitos, principalmente na definição e fiscalização do orçamento, o que representa um meio eficiente de se assegurar o resgate do caráter público do Estado.

A deficiência do sistema democrático político representativo justifica a necessidade de aprofundar o estudo desta forma de participação política que inclui a comunidade nos processos decisórios. "Uma expressão fundamental dessas mudanças institucionais são os diversos conselhos gestores de política pública, que se constituem na nova arena, essencialmente participativa, em que o processo decisório deve ocorrer". (PERISSINOTTO;FUCKS;SOUZA,2004:01)

Pensar a gestão democrática dos recursos públicos implica em construir mecanismos efetivos de participação; portanto, a criação de instâncias como os Conselho Municipais e Estaduais e o Fórum Popular de Orçamento são de extrema importância .

A partir dos incentivos criados pela Constituição Federal de 1988 e por outras normas complementares, tais instituições surgiram em todas as instâncias da Federação, em alguns casos como condição necessária para repasse de recursos financeiros.

Os Conselhos Municipais são um espaço de atuação e interferência da sociedade civil organizada na descentralização de ações governamentais, pois possuem competência para, dentre outras atribuições, aprovar o plano de aplicação dos recursos públicos, formular políticas e planos de atuação municipal, fiscalizar e acompanhar a execução orçamentária do Município.

O Fórum Popular de Orçamento é uma organização que reúne "entidades e cidadãos em torno de um objetivo: a democratização do orçamento público, traduzida em ações voltadas à promoção da transparência, participação e prioridades sociais no processo orçamentário." (CIDADANIA NO ORÇAMENTO, 1998:34). A premissa básica do Fórum está na interdependência entre estes objetivos: "quanto maior for a transparência, maior a possibilidade de participação e, por conseguinte, de identificação e promoção das prioridades sociais".

A formação de um Fórum tem um caráter pluralista, reúne movimentos de base, universidades, associações comunitárias, sindicatos, entidades profissionais, institutos de pesquisa e centros acadêmicos, além de cidadãos não associados a qualquer organização. Pretende ser "a garantia de um espaço popular e mobilizar a sociedade civil a exercer o direito de conhecer e de fiscalizar as ações governamentais a partir do orçamento"(1998: 35). Tem como princípios: a capacitação dos membros na matéria orçamentária (voluntários que decodifiquem as peças orçamentárias), o caráter apartidário e a desvinculação do aparelho do Estado, a divulgação de dados orçamentários de forma didática à população e, a busca constante por novos membros e aliados em articulação ampla sem distinção social ou política.

Obviamente, além destes mecanismos citados, devemos ter diversos outros órgãos sociais de controle já existentes ou em andamento. Como exemplos de iniciativa, temos a Transparência Internacional e a Nacional (já explicitadas no capítulo 3) .

4.3 OS MECANISMOS DE CONTROLE OFICIAL

O Governo Federal possui diversos tipos de controle e de combate. Os principais mecanismos de controle oficial do governo federal possuem diferentes atribuições e competências distintas, como pode ser visto nos quadros a seguir:

QUADRO 2 - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO QUE TÊM POR FINALIDADE PRINCIPAL A QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA

Entidade	Atribuições
1. Comissão de Ética Pública	Compete-lhe acompanhar e aferir a observância das normas estabelecidas no Código de Conduta da Alta Administração Federal e aplicar as penalidades nele previstas;
2. Comissões de Ética	Compete-lhes orientar e aconselhar sobre a ética profissional do servidor, no tratamento com as pessoas e com o patrimônio público;
3. Corregedoria-Geral da União	Compete-lhe defender o patrimônio público, supervisionar, coordenar e fiscalizar a atuação dos demais órgãos do Poder Executivo, no que tange à apuração de desvios de condutas que importem em prejuízo ao erário;
4. Corregedorias Específicas	- Criada com a finalidade de promover ações preventivas e repressivas sobre ética profissional e disciplina de seus servidores;
4.1 -Corregedoria-Geral da Secretaria de Receita Federal	
4.2-Corregedoria-Geral da Polícia Federal	- Criada para elaborar normas orientadoras das atividades e apurar irregularidades;
4.3 - Corregedoria-Geral da Advocacia da União(AGU)	- Criada com a finalidade de fiscalizar as atividades funcionais dos membros da AGU e apreciar representações relativas às funções deles;
4.4 - Corregedorias das Agências Nacionais Reguladoras	- Criada para acompanhar o desempenho dos servidores da agência e realizar os processo disciplinares a eles relativos.

FONTE: MORAIS, 2001:33-34. Acesso em 27/11/2005.

QUADRO 3 - ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO QUE TÊM A QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA ENTRE SUAS ATRIBUIÇÕES

Entidade	Atribuições
5. Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento	Exerce as funções de Órgão Central do Sistema de Pessoa Civil do Poder Executivo, competindo-lhe supervisionar e fiscalizar a obrigação da autoridade competente de promover a apuração imediata de irregularidade, ressalvada a competência da Corregedoria-Geral da União quando se tratar de infração que cause lesão ao patrimônio público;
6. Secretaria Federal de Controle	Possui competência para realizar auditoria sobre gestão dos recursos públicos federais sob responsabilidades de órgãos e entidades públicos e privados;
7. Polícia Federal	Compete-lhe apurar as infrações penais praticadas contra bens, serviços e interesses de União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas;

FONTE: MORAIS, 2001:34-35. Acesso em 27/11/2005.

QUADRO 4 - ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO QUE TÊM A QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA ENTRE SUAS ATRIBUIÇÕES

Entidade	Atribuições
8. Tribunal de Contas da União	Exerce a função de fiscaliza e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos, aplicando as penalidades cabíveis, nos casos de irregularidades ;
9. Comissões Temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal	Compete-lhes receber petições, reclamações, representações e queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
10. Comissões Parlamentares de Inquérito	Podem ser criadas para apurar fato determinado, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público;

FONTE: MORAIS, 2001:35. Acesso em 27/11/2005.

QUADRO 5 - ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO NA QUESTÃO DA ÉTICA PÚBLICA

Entidade	Atribuições
11. Ministério Público	Compete-lhe promover, privativamente, a ação penal pública, nos casos de crime contra a administração pública, bem como inquérito civil e ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
12. Poder Judiciário	Compete-lhe impor as sanções penais, nos crimes contra a Administração Pública, as sanções civis por ato de improbidade administrativa, bem como autorizar, quando solicitado pelo Ministério Público ou pela Polícia Federal, o acesso desses órgãos a dados acobertados por sigilo ou protegidos pelo direito à intimidade ou à privacidade, bem como decretar as medidas cautelares de busca, apreensão e sequestro de bens, quando for provocado.

FONTE: MORAIS, 2001:35-36. Acesso em 27/11/2005.

O controle oficial depende também das firmas de consultoria de risco empresarial, organizações importantes no cenário de investimento nacional e internacional, pois fornecem dados para o setor público e privado, em conjunto com a Transparência Nacional e Internacional, em áreas como as de risco financeiro, empregatício e tecnológico. Empresas de avaliação de risco obtêm dados confiáveis na prevenção e reação à fraudes, lavagem de dinheiro, busca de ativos no exterior, rastreamento de e-mails, recuperação de informações em discos rígidos, análise de mercado e prática ilícita de concorrentes, dentre outros serviços de extrema importância na punição de corruptos e desmantelamento de esquemas de corrupção. Trata-se de um aparato indispensável, tanto no controle como no combate e punibilidade num quadro de corrupção.

4.4 REFORMA INSTITUCIONAL

KAUFMANN (2001: 03) reconhece que os estudos empíricos das causas da corrupção são recentes e que as evidências sugerem que a corrupção é um sintoma

de uma profunda fragilidade das instituições. O autor sustenta que a corrupção é maior em países com alto grau de presença do Estado na economia, excesso de impostos e regulamentações empresariais, aplicação arbitrárias de regras, e restrições comerciais. Segundo KAUFMANN (2001: 04) as economias monopolizadas tendem a apresentar um maior nível de corrupção.

Um estudo realizado pelo Banco Mundial em 2001, por Kaufmann e Kraay, que cruzaram os dados macroeconômicos de 160 países e concluíram que se a corrupção no Brasil atingir um nível extremo, comparável ao de Angola, um dos casos mais graves, a renda per capita brasileira ficará 75% menor em oito décadas. Do contrário, se houver um alcance do nível de transparência da Inglaterra, a renda per capita ficará quatro vezes maior no mesmo período. KAUFMANN (2001: 01) afirma que: "O combate à corrupção é um instrumento eficaz para fazer a economia crescer."

A pesquisa detalhada do World Bank Institute aconselha uma estratégia multifacetada no combate à corrupção, com detalhes e prioridades variando de país para país. Em geral, as estratégias de combate à corrupção para países em desenvolvimento e em transição, como é o caso do Brasil, atacariam uma das fontes de corrupção, de acordo com KAUFMANN (2001: 05) a concentração do poder econômico em monopólios que exercem influência política sobre o governo para lucros privados .

O autor cita exemplos de monopólios de recursos naturais, como o petróleo, gás e alumínio, que podem levar a várias formas de corrupção: evasão de impostos, compras de licenças e permissões, e de votos e decretos que favoreçam a barreira à entrada e à concorrência. Com base em tais argumentos, KAUFMANN (2001: 05) coloca a necessidade da desregulamentação, da quebra de monopólios, da facilitação de entradas e saídas, e da promoção da concorrência.

Quanto ao aumento da responsabilização das lideranças políticas, a Organização dos Estados Americanos – OEA – na Convenção Interamericana Contra a Corrupção, publicou um preâmbulo contendo uma série de medidas contra a corrupção pública. O artigo engloba uma quase totalidade de aspectos inerentes à corrupção e seus males, sugerindo para cada um destes aspectos soluções práticas aplicáveis à maioria dos países.

Com vistas a resumir os tópicos mais correlacionados à abordagem da corrupção na administração pública, são elencadas as principais medidas indicadas pela Convenção Interamericana Contra a Corrupção e pelo Banco Mundial em favor de uma maior transparência e de divulgação pública:

- votação aberta (voto a descoberto no Congresso);
- revogação da imunidade parlamentar incondicional;
- divulgação pública das fontes e valores de financiamentos de partidos políticos, bem como ;
- divulgação pública dos rendimentos e patrimônio de autoridades públicas e de seus principais dependentes;
- regras sobre conflitos de interesse para detentores de funções públicas
- sistema com proteção policial e estabilidade funcional a funcionários públicos que denunciam o mau uso da função pública por outros funcionários;
- a vedação de favorecimentos tributários a setores, empresas ou indivíduos;
- mecanismos modernos de prevenção e punição de crimes contra o erário público;
- processo orçamentário participativo;
- desburocratização extensiva e intensiva a curto, médio e longo prazo.

Pode-se citar o exemplo de alguns países como: Hungria, Letônia, Polônia e a República Tcheca, dentre outros, que seguiram os passos no caminho de uma maior responsabilização, adotando algumas das medidas, conforme cita KAUFMANN (2001:06): reformas no Tesouro, auditorias externas independentes, licitações competitivas, maior participação da população na aprovação de contas e gastos públicos.

Um outro fator de prevenção da corrupção administrativa pública vem a ser a profissionalização do serviço público, com melhor remuneração, treinamento adequado e seleção por concurso de mérito profissional e não por apadrinhamento político ou rede de interesses. Aqui cabe ressaltar e incluir, de fato, a proibição do nepotismo em caráter constitucional.

4.5 BREVES CONSIDERAÇÕES

KAUFMANN (2001:06) propõe a ampliação de estudos empíricos e diagnósticos aprofundados na governança, para serem utilizados como instrumentos de informação que otimizam a divulgação de dados para a devida mobilização da população na cobrança e fiscalização das autoridades locais. Com isso, KAUFMANN (2001: 06) assume que há uma necessidade de dar maior poder de decisão ao povo, que teria um papel mais ativo na formação e direção da sociedade.

Os ético-reformistas também defendem a descentralização de ações como forma de combate à corrupção sistêmica. WERNER (1983:23) aconselha a adoção da justiça comunitária, em tribunais descentralizados, perto do ambiente corrompido. O que proporcionaria o envolvimento de diversas partes no processo de determinação da punibilidade da transgressão da lei. WERNER (1983:23) chama a atenção para o fato de que a justiça comunitária não substituiria a justiça comum, mas atuaria em caráter complementar.

A Convenção da ONU contra a Corrupção também corrobora as abordagens da OEA e do Banco Mundial quanto às medidas integradas de prevenção, criminalização (punição), e cooperação internacional, e inclui a recuperação de ativos.

O princípio fundamental da Convenção da ONU contra a Corrupção é a cooperação internacional entre países. Os países signatários devem fomentar organizações não-governamentais e mobilizar a sociedade civil na criação de agências "anticorrupção"; agirem juntos na prevenção, investigação e adoção de procedimentos judiciais, compartilhar provas e evidências utilizadas pelos tribunais; facilitar a extradição de pessoas condenadas; apoiar o rastreamento e o confisco de ativos obtidos por meio de atos de corrupção. A recuperação de ativos, portanto, é essencial para os países em desenvolvimento, pois, segundo a ONU, as riquezas os investimentos desses países que alimentariam o crescimento e o desenvolvimento do país são "drenadas" para alimentar a corrupção.

KAUFMANN (2001:02) conclui que a governança é um dos principais instrumentos de combate à corrupção, mas não é só isso. Segundo o autor, a "governança abrange o processo de escolher, monitorar e substituir governos. Inclui a capacidade de formular e implementar políticas sólidas, e pressupõe respeito aos

cidadãos". Por isso, fortalecer a governança seria, de acordo com o autor, um processo que viabilizaria uma revolução social próspera, principalmente no combate à corrupção.

A conclusão da monografia certamente abordará todos os aspectos restantes, inerentes ao processo de consolidação da democracia participativa, da governança e do controle e combate à corrupção.

CONCLUSÃO

De uma forma geral, a corrupção é vista e sentida como um mal a ser exterminado da sociedade, principalmente em crises agudas de desconfiança do governo por denúncias de atos de corrupção, como se fosse um problema à parte, como causa de atrasos no sistema econômico, na democracia e no desenvolvimento econômico, como causa da ineficiência do sistema jurídico, e não o contrário.

O presente trabalho tratou a corrupção como consequência antes de ser causa, como consequência de um sistema institucional deficiente, frágil e debilitado, em que as oportunidades de corrupção são incentivadas devido à estrutura das instituições.

Vista dessa forma, esta monografia não tratou a corrupção como um problema de distorção de comportamento individual ou como herança cultural dos povos, inevitável e inerente ao cerne da sociedade em que vivemos. Ao contrário, trabalhou-se aqui com a concepção de corrupção como um problema sistêmico, de governança, em que a solução não estaria em aniquilar todos os corruptos existentes e instalar uma ditadura em que todos temessem roubar o Estado. Mas, sim, equacionar o problema pelo ângulo da sua natureza institucional, tratando dos fatores determinantes da corrupção, como a desburocratização, a ampliação da participação da sociedade civil organizada nas decisões do governo, a menor autonomia do governo nos gastos públicos e contingenciamento e a reforma estrutural institucional a longo prazo.

A corrupção pôde ser tratada sob os mais diversos aspectos teóricos, em especial no capítulo 3, que explicou a decisão dos agentes econômicos em optar pela corrupção dado o potencial aumento de renda ou de incrementos nos lucros, tanto dos empresários como dos funcionários públicos, e a convergência dos autores para o modelo de equilíbrio geral com corrupção.

Quanto ao combate à corrupção, inúmeras vezes bandeira de diversos candidatos e de governantes, e objetivo final de várias instituições criadas devidamente com o intuito de investigar, fiscalizar e punir os que incidiram em corrupção, fracassou grandemente, haja vista a ineficiência institucional incapaz de punir os culpados e de vigiar os transgressores. Portanto, a própria causa do mal parece interferir na competência em livrar-se dele.

A pergunta que se faz, a certa altura, é: “vale a pena combater a corrupção”? Se a corrupção tem um efeito nocivo, frequentemente devastador, sobre o desempenho administrativo e o desenvolvimento político-econômico, ou se a corrupção pode ser benéfica para os países em desenvolvimento, a uma reflexão deve ser acerca dos motivos pelos qual a corrupção não pode ser tratada sem um arcabouço teórico devidamente embasado, para responder a tal questão.

As respostas para o dilema são complexas e necessitam de melhor tratamento econométrico específico, defende RIBEIRO (2004:21). Além de existir falta de dados para os pesquisadores, que não encontram devido ao próprio aspecto inerente ao fenômeno da corrupção, a ocultação de dados.

Tanto que, os debates acadêmicos sobre a corrupção tendem a tornarem-se inconclusivos e cheios de falso empirismo, já que não há disposição de dados e nem análises seriamente detalhadas sobre o assunto. E nem é vontade do governo de que haja uma vasta bibliografia sobre corrupção.

Concordo com a visão de Abramo, da Transparência Brasil, que diz que o combate à corrupção começa na redução do número de cargos de confiança ou cargos comissionados do governo. Seria para ele, o primeiro item no combate à corrupção. Levaria a uma maior eficiência no serviço público, o que reduz a corrupção. Ou seja, quanto maior a eficiência pública da administração menor a corrupção. E quanto menor a corrupção, maior a eficiência da administração pública. Mais uma vez, o círculo vicioso da corrupção mostra o seu elo fraco, onde deve ser quebrado.

Outro fator não menos importante seria o cumprimento do orçamento público, sem o contingenciamento do Executivo. Dar menos autonomia e poder de veto aos parlamentares, para melhor direcionar as verbas públicas onde seja realmente necessário. Há também uma excessiva autonomia dos municípios na gestão dos recursos públicos, com problema de má gestão e pouco ou nenhum controle.

Pode parecer que há um aumento nos níveis de corrupção, devido à publicização e à liberdade de imprensa, o acesso as informações, as denúncias levam ao engano de que houve um aumento brutal no grau de corrupção, o que não pode não proceder. Já que a percepção de corrupção depende do conhecimento de casos de corrupção, e como, geralmente, pelo próprio aspecto integrante da corrupção, o segredo, toma-se difícil a averiguação.

Há uma evidente preocupação mundial com os níveis de corrupção, o que influencia, indiretamente na escolha dos investidores estrangeiros no país que sofre de níveis de corrupção mais altos. Os investidores analisam a corrupção como um tributo a mais que tenham que pagar para investir em certo país. Daí que analisam a relação custo-benefício e optam pelo país que ofereça menores barreiras burocráticas que tenham que burlar com pagamento de propinas às relações internacionais de comércio e finanças.

Entende-se que tem que haver uma combinação de estratégias de combate e controle da corrupção, reunindo políticas de controles sociais autônomos, reformas na esfera administrativa pública e ações educacionais de incentivo à participação popular no processo decisório e esclarecimento da sociedade quanto ao seu papel no exercício da cidadania.

Se a burocracia é mesmo um fator gerador de corrupção, que se faça então uma profunda reestruturação de desburocratização, sanando setores públicos inoperantes e estagnados, tapando brechas de acesso pelo suborno, facilitando o acesso às informações, agilizando os processos, enfim, reformulando a tradicional “selva” burocrática, principalmente no tocante à investimentos e criação de novas empresas e empregos.

Assim, um mais um dos elos do círculo vicioso da corrupção seria quebrado: diminuir a burocracia levaria à subtração da corrupção em menores níveis, e proporcionaria maiores acessos ao crescimento e desenvolvimento econômico, aumentando a produção, os empregos e a renda. Como resultado, ter-se-ia menores níveis de corrupção dados os maiores níveis de renda e baixos níveis de burocracia.

O que também poderia surtir efeitos mínimos na diminuição dos níveis de corrupção seriam as políticas salariais, principalmente dos servidores públicos ligados à fiscalização e contas públicas.

Uma reformulação dos mecanismos de controle social no Brasil, a partir da missão que lhes é destinada, como os Conselhos, os Fóruns Populares e demais instituições de acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária. Os que existem estão longe de cumprirem sua função por alguns complicadores, como a falta de pessoas especializadas em leitura e interpretação de peças orçamentárias da União dentro dos Conselhos e o atrelamento das organizações ao governo e visível sucumbência dos mesmos ao controle hierárquico do sistema.

A justificativa, portanto, em tratar este tema, deve-se ao fato da relevância que a corrupção tem como entrave ao desenvolvimento no país. Toma-se imprescindível a tomada de decisões em relação ao combate à corrupção, para que o país possa efetivamente trilhar o rumo do crescimento e desenvolvimento econômicos.

É preciso ir a fundo à discussão das suas origens e causas, buscar conceituá-la de maneira sintética e uniforme, para que, a partir de sua conceituação definida, haja um esforço coletivo esclarecido munido de argumentos teóricos e práticos adequados para o devido combate.

Ao finalizar esta pesquisa sobre corrupção, a primeira conclusão que faço é de que não terminei a pesquisa. O tema é apaixonante, abrangente e totalmente intrínseco à Economia em si. O estudo da corrupção em termos de desenvolvimento social e econômico deveria fazer parte do rol de investigações dos economistas, inclusive porque o método econômico também lhe é extensível.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Claudio Weber (2002). Nota sobre a relação entre percepções de corrupção e liberdade de informação. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/docs/RsFPort.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2005.

ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry (2000). "The Choice Between Market Failures and Corruption". In: American Economic Review, v. 90, n. 1, Mar. 2000.

AIZENMAN, Joshua; SPIEGEL, Mark M. (2002). Institutional Efficiency, Monitoring Costs, and the Investment Share of FDI. NBER Working Paper 9324. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9324>>. Acesso em 16 nov. 2005.

ARCARY, Valério. Disponível em: <<http://www.marxismorevolucionarioatual.org/mos451/index.php>>. Acesso em 16 nov 2005.

ÀS CLARAS. Disponível em: < www.geocities.com/Paris/Opera/4700 > Acesso em 22 nov. 2005.

BAYLEY, DAVID H. The effects of corruption in a developing nation. New York: Holt, Rinehart and and Winston, 1970.

BHAGWATI, J.N. Directly Unrproductive Profit Seeking Activities. Journal of Political Economy, 90, p. 988-1002, outubro 1982.

BERELSON, B.R., "Democratic Theory and Public Opinion", Public Opinion Quarterly, vol.16, nº 3, 1952.

BERELSON, B. R., Lazarsfeld, P.F., e MacPhee, W. N., Voting, Chicago, University of Chicago Press, 1954.

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

BRESSER PEREIRA, L. C. (1996). Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34.

BURKE, Peter. Uma história social do conhecimento: de Gutemberg a Diderot. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CAIDEN, G. E.; CAIDEN, N. J. Administrative corruption. Public Administration Review. 1977.

CARNEIRO, Maria Lucia Fattorelli. (Org.). Auditoria da dívida externa: questão de soberania. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

CARRARO, André; HILLBRECHT, Ronald. Modelos Microeconômicos de Corrupção Burocrática e Seus Determinantes Econômicos. In: Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia - ANPEC. Porto Seguro, 2003.

CARVALHO, GETULIO. Da contravenção à cleptocracia. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.

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

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO. Disponível em <<http://www.respcndanet.eem>> . Acesso em 11 nov. 2005.

DAHL, R. A, Preface to Democratic Theory, University of Chicago Press, 1999.

DAVIS, L., "The Cost of Realism: Contemporary Restatement of Democracy", *Western Political Quarterly*, vol. XVII, 1964.

FATOS & NEGÓCIOS: Quanto custa a corrupção. *A Tarde*, Salvador, 25 abr. 2001, caderno 01.

FÓRUM POPULAR DE ORÇAMENTO DO RIO DE JANEIRO. *Cidadania no Orçamento*, Rio de Janeiro, 1998.

FUKS, M. 2002. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In : PERISSINOTTO, R. & FUKS, M. (orgs.) *Democracia : teoria e prática*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.

GLAESER, Edward L.; GOLDIN, Claudia (2004). *Corruption and Reform: An Introduction*. NBER Working Paper 10775. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10775>>. Acesso em 03 out. 2005.

HIRSCHMAN, ALBERT. *Auto-subversão*, São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

KLITGAARD, ROBERT E. *A Corrupção sob Controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

LEFF, Nathaniel H. *Economic Development Through Bureaucratic Corruption*. *The American Behavioural Scientist*, 1964.

LEITE, Celso Barroso. (Org.). *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

MC CONNELL, GRANT. Private Power and American Democracy, N. York, A Vintage Book, 1966.

MICHEL, JAMES. Palavras de abertura da Conferência Interamericana sobre os problemas da fraude e da corrupção, 28 fev. 1992. Disponível em: <<http://www.respondanet.com>>. Acesso em 20 nov. 2005.

MILL, J. S., Consideration on Representative Government, trad. E. J. Monteiro, The Liberal Art Press, EUA, 1964.

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

MORAES FILHO, ANTONIO EVARISTO de. O Círculo Vicioso da Corrupção. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

MORAIS, José Leovegildo Oliveira, (2001). Identificação de Modelos e Práticas de Gestão da Ética na Administração Pública Federal Brasileira. Comissão de Ética Pública. < www.presidencia.gov.br/etica >

NYE, J. S. (1967). Corruption and political development: a cost-benefit analysis. in: HEIDENHEIMER, A. J. & JOHNSTON, M. Political corruption: concepts e contexts, 3ª. New brunswick: Transaction Publishers.

OECD report on parliamentary procedures and relations, OECD, PUMA, Paris, January 2001.

ONU (2003) <http://www.brasil.gov.br/transparencia/prevencao/convencao_onu/> Acesso em 26. nov. 2005

PATEMAN, CAROLE. Participação e teoria democrática, trad. De Luiz Paulo Rouanet, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, José Matias (2004). "Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil". In: Revista Acadêmica de Economia, n. 26. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-reforma.doc>>. Acesso em 21 out. 2005.

PINTO, FRANCISCO BILAC MOREIRA. Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

PLATÃO. A República. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. 8ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1949.

RIBEIRO, ANTONIO SILVA MAGALHÃES. Corrupção e Controle na Administração Pública Brasileira. São Paulo: Atlas, 2004.

RIOS, J. A. (1987). A fraude social da corrupção. in: LEITE, C. B. Sociologia da corrupção, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, jan. 2004. Disponível em: <www.damasio.com.br/novo/html/frame_artigos.htm>. Acesso em 01 nov. 2005.

ROSSEAU, J. J. The Social Contract, trad. Cranston, M., Penguin Books, 1968.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption: A Study in Political Economy. New York: Academic Press, 1978.

SCHUMPETER, J. A. , Capitalism, Socialism and Democracy, Londres, Allen & Unwin, 1943.

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

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. A Economia Política Da Corrupção. São Paulo: Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SILVA, Marcos F. G. (1996). A economia política da corrupção. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 11 out. 2005.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da (2001). A Economia Política da Corrupção no Brasil. São Paulo, Editora SENAC São Paulo.

SILVA, GARCIA e BANDEIRA. Evidências acerca dos efeitos da corrupção sobre a produtividade de fatores e a renda agregada. São Paulo: Eaesp/FGV, 2001.

SIMONETTI, Eliana G; RAMIRO, Denise. O custo econômico. São Paulo, 2001.

SPECK, B. W. (2000). Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. in: Cadernos Adenauer. nº 10.

SPECK, B. W. (2000). Inovação e rotina no Tribunal de Contas da união: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político - administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Korad Adenauer.

TANZI, Vito. Corruption, Governmental Activities, and Markets. IMF Working Paper, 2005.

TRANSPARÊNCIA Brasil (2004). Compra de Votos nas Eleições 2004: Corrupção em municípios. Autoria de Cláudio Weber Abramo. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/compravotos2004.pdf>>. Acesso em 26 nov. 2005.

TRANSPARÊNCIA Brasil (2005). Sítio oficial da ONG Transparência Brasil. Disponível em: <<http://www.ttansparencia.org.br>>. Acesso em 26 nov. 2005.

TRANSPARENCY International (2005). Sítio oficial da ONG Transparency International. Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em 26 nov. 2005.

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

WEBER, MAX. Ensaaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1958.