

Aspectos e dimensões do pensamento sobre a corrupção no Brasil: Estado da Arte

Geyza Maria Pacífico Soares de Brito¹ (geyzapacifico@gmail.com)*, Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes².

1 Estudante do Curso de História, Bolsista PIBIC/CNPq, Campus Ciências Sócio-Econômicas e Humanas (CCSEH, Anápolis), e-mail: geyzapacifico@gmail.com

2 Professor orientador, Universidade Estadual de Goiás (UEG), Campus de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas (CCSEH, Anápolis)

Universidade Estadual de Goiás, Av. Juscelino Kubitscheck, 146 - Jundiá, Anápolis - GO, 75110-390

Resumo: Leituras recentes a respeito da corrupção apontam para novas interpretações, provocando uma guinada teórica importante para a compreensão do fenômeno no Brasil e no mundo. Neste contexto, o presente trabalho se propõe a mapear, estudar e discutir a produção teórica a respeito da corrupção no Brasil, buscando identificar e compreender as diferentes contribuições dos diversos autores nos variados campos de estudo. A partir das leituras e da identificação dos aspectos e dimensões tratados nas obras analisadas, a intenção é estabelecer o “estado do conhecimento” sobre as interpretações a respeito da corrupção nos trabalhos publicados recentemente no Brasil. A metodologia empregada está associada aos recursos oferecidos pela pesquisa bibliográfica, realizada em nível exploratório, utilizada para ampliar o conhecimento disponível, compreender o tema estudado, obter familiaridade sobre assunto e oferecer informações mais precisas para a investigação, fundamentando a análise e discussão dos resultados da pesquisa.

Palavras-chave: Corrupção. Brasil. Estado da Arte.

Introdução

Antes do ano de 1978, divisor de águas para os estudos sobre corrupção, o assunto era pouco retratado na literatura acadêmica. Existiam os economistas que se dedicavam a estudar os efeitos do desequilíbrio de informação em leilões (desequilíbrio adquirido através da propina), mas os estudos do impacto da corrupção sobre a economia eram muito raros. A maioria desses estudiosos tendia a concluir que a corrupção seria “uma ‘graxa’ que lubrifica a economia, uma acidentalidade pouco importante na ordem das coisas e, para alguns, benéfica para a eficiência econômica” (ABRAMO, 2005, p. 33).

Em 1978, o grande ano da mudança nos estudos sobre corrupção, Susan Rose-Ackerman publicou o livro *Corruption: a study in political economy*, em que argumenta que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as

organizações políticas são mais extensas e profundos do que até então se pensava. O surgimento do trabalho de Rose-Ackerman fez repensar toda o universo pré-concebido associado ao problema e, a partir daí, perdendo-se a ideia da corrupção como um lubrificante, passou-se a uma atenção maior aos prejuízos que ela traz tendo em vista a eficiência econômica.

Atualmente uma grande quantidade de artigos acadêmicos sobre a questão da corrupção vem sendo produzida, bem como a presença de organizações internacionais se unindo para combatê-la, tornando-a um assunto de âmbito global. A corrupção influencia diretamente no desenvolvimento social e econômico global, tendo um impacto danoso na economia como um todo. Essa preocupação se dá pelo fato de que ela está presente na vida cotidiana em diversas formas, em diversos espaços, pela dificuldade em medi-la (devido à sua clandestinidade) e, ainda, a dificuldade de se encontrar uma definição concreta para ela.

Resultados e Discussão

Perspectivas teóricas sobre a corrupção

No século XX, as perspectivas teóricas sobre a corrupção se organizaram a partir de duas grandes agendas de pesquisas. A primeira delas, utilizada predominantemente até a década de 90, baseia-se na Teoria da Modernização, utilizando como conceito principal o patrimonialismo, enquanto a segunda, usada até hoje de forma hegemônica, utiliza a perspectiva do neo-institucionalismo econômico, tendo o *rent-seeking*¹ como conceito central. Estas duas perspectivas são resultado do avanço e evolução do pensamento sobre este fenômeno que, sendo de cunho histórico, no decorrer do tempo, possui tanto os sentidos que lhe são atribuídos, quanto as ideias sobre as melhores medidas para seu enfrentamento alterados e reavaliados.

A primeira grande agenda citada se baseia primordialmente nos estudos de Max Weber sobre os “tipos de dominação legítima, às formas de orientação da ação,

¹Através deste conceito compreende-se a corrupção como um comportamento oportunista de agentes amorais, que se manifesta por meio de ações ilegais voltadas a propiciar transferências de renda que atendam a seus interesses particulares em detrimento do interesse público, sendo resultante de incentivos propiciados por redes de privilégios decorrentes de arranjos institucionais falhos, que permitem a existência de monopólios estatais, de excesso de discricionariedades na condução dos negócios públicos e de mecanismos inadequados ou insuficientes de accountability (SILVA, 2001, p. 60).

bem como aos conceitos a elas relacionados, principalmente do patrimonialismo, da burocracia e do estamento, partindo de uma epistemologia centrada na construção da compreensão dos fatos sociais a partir da concepção de modelos ideais” (JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014, p. 2).

Estes estudos tem o patrimonialismo como conceito principal para a definição da situação institucional das sociedades onde tal fenômeno é mais disseminado, nas quais são predominantes as relações de dominação legitimadas pela tradição. Com uma visão de sociedades distintas, esta teoria explica a corrupção como um fenômeno “mais presente em sociedades pouco desenvolvidas, relacionando-a a possíveis disfunções das instituições políticas que ocorrem por conta da cultura política predominante ou por processos de mudança social” (FILGUEIRAS, 2012, p. 304).

Filgueiras afirma que a agenda da Teoria da Modernização acaba por estabelecer o entendimento da corrupção “a partir de análises dicotômicas e evolucionistas, entendendo que tal fenômeno é inerente às sociedades subdesenvolvidas, devendo o combate a tal fenômeno ser dado por reformas voltadas à afirmação dos valores próprios da racionalidade moderna, como a adoção da burocracia profissional e a meritocracia” (2012, p. 300).

Segundo Lustosa da Costa, um exemplo de enfrentamento da corrupção através desta perspectiva foi a reforma administrativa do Estado Novo no Brasil, iniciada em 1938, durante o governo de Getúlio Vargas, visando a burocratização do Estado brasileiro e buscando “introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado” (2010, p. 97).

A segunda grande agenda de pesquisa sobre a corrupção se baseia na perspectiva do neo-institucionalismo econômico, tornando-se hegemônica a partir da década de 1990, quando instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a defender programas gerencialistas de reforma do Estado, baseados em teorias econômicas orientadas para o mercado (FILGUEIRAS, 2008, p. 357-358). Esta abordagem teórica se apoia nas teorias econômicas e busca analisar a corrupção “como um comportamento ilegal e antieconômico de agentes auto interessados, que é resultante de sistemas

de incentivos decorrentes de falhas institucionais” (JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014, p. 2), tendo o *rent-seeking* como conceito principal.

O neo-institucionalismo econômico tem dois principais pressupostos em sua base teórica que formam o conceito do *rent-seeking* e as teorias relacionadas para a compreensão da corrupção através desta perspectiva, estes seriam: o “racionalismo econômico” em que “pressupõe-se a ideia de que os homens racionalizam suas decisões por julgamentos amorais, orientando-se exclusivamente pelo seu interesse egoísta, comportando-se com base no utilitarismo em suas relações econômicas, sociais e políticas” (JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014, p. 2) e o “individualismo metodológico”, onde “os indivíduos se guiam racionalmente pelo seu auto interesse, independentemente se no campo familiar, profissional ou político, e se todas as decisões derivam deste interesse, então não há decisões coletivas que derivem de um verdadeiro interesse coletivo” (OLIVEIRA; COSTA; MENDES, 2014, p. 4-5).

Pela perspectiva do neo-institucionalismo econômico, o ato corrupto resulta da consciência dos agentes corruptos sobre as fraquezas das instituições, pois é a partir disso que eles calculam se os possíveis benefícios valerão mais do que os custos da atividade corrupta (MIRANDA, 2006, p. 4-5). Dessa forma, os níveis de corrupção serão bem maiores em sociedades onde as instituições sejam menos delimitadas pelos valores republicanos (racionais/legais) e mais representadas pela dominação tradicional, como o patrimonialismo, o clientelismo ou o nepotismo, onde haja excesso de monopólios e redes de privilégios e os controles governamentais e sociais forem mais precários (SILVA, 2001, p. 49).

As propostas contra a corrupção baseadas nessa abordagem se centram na reforma das instituições, já que suas falhas são as principais causas para o acontecimento deste fenômeno. Para Klitgaard,

o combate à corrupção nestas bases deve contemplar ações voltadas ao estabelecimento de procedimentos meritocráticos e impessoais para seleção de agentes (sejam servidores, formuladores de políticas ou mesmo fornecedores), à adequação das estruturas organizacionais e dos processos decisórios com vistas à segregação de funções e à mitigação das discricionariedades, à realização de ações de sensibilização sobre os malefícios da corrupção, à instituição de ações voltadas ao levantamento e à análise de informações sobre casos de corrupção e à alteração da relação entre benefícios e custos da corrupção, com vistas a desmotivar o comportamento oportunista dos agentes (1994, p. 214).

Um ponto em comum entre as duas vertentes é que ambas relacionam o fenômeno da corrupção ao Estado e à política, ou melhor, “à suposta falta de racionalidade pública que orienta o processo de definição da agenda política do Estado e ao suposto excesso de autoridade deste Estado sobre a economia” (JÚNIOR; MENDES; COSTA, 2014, p. 10). Dessa maneira, a partir destas agendas qualquer debate sobre a corrupção resultará na desconfiança quanto à atuação dos agentes do campo político e da burocracia pública e na necessidade de diminuição de monopólios estatais.

Os tipos de corrupção

Em uma sociedade democrática, existem três tipos de corrupção que poderão ser identificadas, sendo elas basicamente uma relação entre a população, a elite política, administrativa e judiciária, se diferenciando entre si no que diz respeito ao tipo de decisão tomada (e em como a corrupção aparece). Através da figura abaixo, essas relações ficam mais fáceis de serem visualizadas e compreendidas:

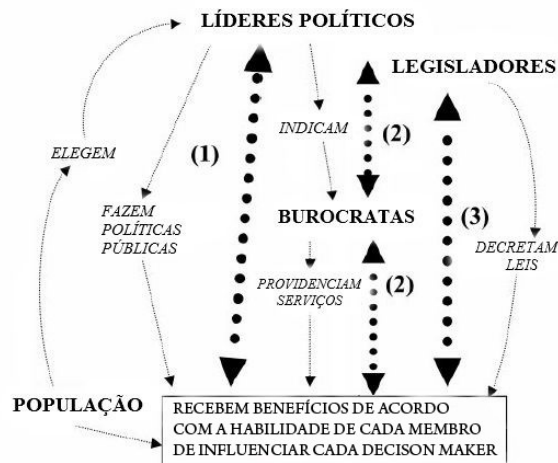


Figura 1. Relações corruptas numa sociedade democrática.
 Fonte: (JAIN apud MIRANDA, 2011, p. 3).

A primeira relação (entre a elite política e a população) é chamada de “A Grande Corrupção” (Relação 1). Ela remete aos atos em que a elite política abusa de seu poder para criar políticas econômicas em benefício próprio. Este tipo de corrupção é melhor investigado por modelos como o da Teoria da Agência que

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

A segunda relação (entre legisladores-burocratas-população) é chamada de “Pequena Corrupção” (Relação 2). Ela remete aos atos de corrupção dos burocratas tanto com seus superiores (a elite política) quanto com a população, na forma de facilitador. Nesse tipo de corrupção, os burocratas aceitam propina da população, para realizar o serviço de “acelerar a burocracia” e, no judiciário, aceitam também a propina, mas para realizar o serviço de abaixar os custos totais ou diminuir as chances de penalidades (MIRANDA, 2001, p. 4).

A terceira relação (entre os legisladores e a população) é chamada de “A Corrupção Legislativa” (Relação 3). Ela remete ao voto “comprado” dos legisladores que, através do recebimento de propina por um grupo, influenciam a votação para que tal grupo seja favorecido, seja para uma reeleição ou a aprovação de uma lei de autobenefício.

Os modelos de estudo da corrupção

Os modelos de estudo da corrupção buscam explicar o nível de corrupção dentro de uma sociedade, bem como arrumar uma solução para os problemas advindos dela e os que a causam. Existem duas principais abordagens no estudo da corrupção, variando entre os três tipos identificados na Figura 1, sendo elas: o modelo de agência e o modelo de alocação de recursos. O chamado “modelo de agência” explica melhor a “grande corrupção” (Relação 1) e a “corrupção legislativa” (Relação 3). Já o modelo de alocação de recursos explica melhor a “pequena corrupção” (Relação 2).

De acordo com Miranda, “O modelo de agência vê a corrupção como um fenômeno que afeta e constrange os incentivos em face de uma elite ou de legisladores para, então, examinar o efeito das mudanças de decisão dada à corrupção” (2011, p. 7). Normalmente esse modelo é aplicado a situações onde há a chamada “assimetria de informação” (situações nas quais o principal não tem informação completa das ações do agente).

O principal deve, pois, incentivar o agente a fechar contratos da maneira que ele deseja. No caso de corrupção, entretanto, o problema pode não só

consistir numa assimetria de informação entre o agente e o principal, mas também quando existirem problemas de coação, ou seja, quando o principal não tem mecanismos de controlar ou obter um comportamento *accountable* do agente (KURER, 1993; JOHNSTON, 1997; MONTINOLA, 1998; ROSE-ACKERMAN, 1999 *apud* MIRANDA, 2001, p. 7).

No modelo de alocação de recursos, a corrupção acaba mudando os custos relativos dos insumos e produtos bem como as penalidades, e, conseqüentemente, o comportamento dos jogadores, além de levar em consideração as incertezas envolvidas na negociação de contratos corruptos e essas penalidades. Suas aplicações são aquelas que desejam investigar o comportamento *rent-seeking*, sendo baseadas na premissa de que os empresários tentam

escapar da 'mão invisível' do mercado para redirecionar suas propostas políticas em benefício próprio. Onde a economia neoclássica do welfare assume que o governo é uma força exógena, os novos economistas políticos argumentam que o governo é, no mínimo, parcialmente endógeno e que a política que ele institui irá refletir interesses da sociedade" (COLLANDER *apud* MIRANDA, 2011, p. 7).

As dificuldades em se medir a corrupção

Como a corrupção afeta diretamente a economia global e a estrutura econômica e política de um país, então se torna importante medi-la. Entretanto, há grande dificuldade quando se trata de fazê-lo. Como os atos de corrupção são secretos, e como a parcela detectada nada informa sobre o volume agregado das transações ilícitas, medidas diretas estão fora de questão. As medidas indiretas dominam o terreno. A questão é saber qual é o conteúdo informativo dessas mensurações (ABRAMO, 2005, p. 34). Um pesquisador ao tentar descobrir as medidas da corrupção "tem que se esforçar para encaixar adequadamente (metodologicamente) o que será incluído nessa medição, e, então, tentar medir aquilo que duas ou mais pessoas tentam esconder" (MIRANDA, 2011, p. 5).

A medida indireta mais conhecida é o Índice de Percepções de Corrupção da *Transparency International* (TI).

Trata-se de um indicador compilado a partir de outros indicadores, todos estes referentes a opiniões de pessoas ligadas a corporações transnacionais (ou que para elas prestam serviços) a respeito do nível de corrupção que elas imaginam vigorar em um país. O índice da TI é expresso na forma de um ranking. A entidade emprega um "grau" (um número de 0 a 10) para exprimir a posição dos países no ranking, mas esse "grau" não tem

nenhum significado além da própria ordenação do ranking (ABRAMO, 2005, p. 34).

O índice da TI, entretanto, é criticado por diversos observadores. Isso se dá, primeiramente, porque não há uma garantia “de que as opiniões colhidas para confeccionar o índice sejam independentes entre si” (ABRAMO, 2005, p. 34). A maioria dos críticos acreditam que a probabilidade é de que realmente não são. Ainda segundo Abramo,

Uma pessoa a quem se pede para comparar a integridade de Brasil e Chile (por exemplo) pode muito bem não ter tido nenhuma experiência com um desses países (ou mesmo com qualquer dos dois), mas simplesmente repete o que ouviu de terceiros. Dada a natureza do objeto medido (uma opinião), não há possibilidade de se controlarem as respostas pela variável do “ouvir dizer”. Associado a isso há o possível efeito de inclinações ideológicas. O caso do Chile tem sido apontado como exemplo. A partir do momento em que esse país passou a adotar uma política comercial alinhada com os EUA, passou a ascender no Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International (2005, p. 36).

Além desse índice, existem outras tentativas de se medir a corrupção, sempre de forma parcial, devido à sua natureza. São os seguintes: (1) o *Political Risk Services* (agência de risco localizada em Nova York) publica um relatório anual (*International Country Guide*) que inclui um índice de corrupção. Em um de seus trabalhos, Tanzi e Davoodi (1997) utilizam este índice (MIRANDA, 2011); (2) em Ades e Di Tella (1997) há um *survey* dos negócios alemães. O *survey* foi baseado em opiniões de homens de negócio do próprio país. JAIN (2001) reconhece estes autores como os que usam este tipo de pesquisa (MIRANDA, 2011); (3) o Fórum Econômico Mundial tem incluído uma medida de uso de propina em sua publicação anual, o *World Competitiveness Report*, desde 1989. Esta medida, entretanto, é apenas uma pequena parte de um *survey* longitudinal maior e Jain (*apud* Miranda, 2011) nos alerta de que este relatório oferece poucas garantias de que a corrupção tem sido medida com um mínimo de cuidado requerido pela pesquisa acadêmica; (4) a Transparência Internacional, organização devotada a combater a corrupção ao redor do mundo, tem medido a percepção de corrupção em diferentes países. Lambsdorff (*apud* Miranda, 2011) descreve como este índice foi criado, assim como alguns dos problemas que índices de percepção de corrupção apresentam. Kaufmann e Johnston (*apud* Miranda, 2011) discutem alguns problemas deste índice, principalmente o fato dele se basear na percepção dos entrevistados; (5) o

Political and Economic Risk Consultancy de Hong-Kong tem publicado estimativas de corrupção de 10 a 12 países asiáticos desde 1993. Lancaster e Montinola (apud Miranda, 2011) mostram alguns detalhes desta mensuração; (6) recentemente, Kaufmann; Kray; Zoido-Laboton (1999) criaram uma medida combinando três elementos de governança: a) probidade; b) qualidade burocrática; e c) o *rule of Law*. Este processo de agregação trata de alguns problemas associados aos dados de *surveys* de corrupção como os coletados pela Transparência Internacional. Desde que a corrupção é um elemento presente na governança, algumas das pesquisas sobre corrupção poderiam ser entendidas e agregadas ao conceito de governança (MIRANDA, 2011, p. 6); (7) a Transparência Internacional criou um Índice de Pagadores de Propina, em 1999. Esta mensuração, segundo Jain (apud Miranda, 2011) ainda não foi usada em análises empíricas; (8) Hall e Yago (apud Miranda, 2011) têm desenvolvido um índice de 'opacidade', que é exatamente o oposto ao da Transparência Internacional.

Considerações Finais

A investigação sobre o pensamento a respeito da corrupção, indicando alguns elementos e problemáticas no debate e na produção intelectual na atualidade, pode se constituir em importante ponto de partida para o estudo das relações políticas e sociais associadas à corrupção no Brasil. Neste aspecto, deve contribuir para a compreensão das problemáticas atuais ligadas ao fenômeno da corrupção, bem como para a ampliação das possibilidades de um combate mais efetivo à corrupção no Brasil.

Agradecimentos

Agradeço ao órgão CNPq pela concessão da minha bolsa de Iniciação Científica, e principalmente, pela orientação do Prof. Dr. Fernando Lobo Lemes, que me propiciou um grande aprendizado com essa pesquisa.

Referências

LOPES, Marcos Felipe Mendes. **Corrupção: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate.**

Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8575>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção. **Novos Estudos – CEBRAP**, nº 73, 2005.

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. AVRITZER, L et al. (org.). Corrupção. Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

LIPSET, S. M; LENZ, G. S. Corrupção, cultura e mercados. In: HUNTINGTON, S; HARRISON, L. (orgs.). **A cultura importa: os valores que definem o progresso humano**. Rio de Janeiro: Record, 2002, 173-188.

SILVA, M. G. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

KLITGAARD, R. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

MIRANDA, Luiz Fernando Vasconcellos de. O Estado da Arte dos Estudos de Corrupção. **Anais do I Seminário de Pós-Graduandos em Ciências Sociais do Estado do Rio de Janeiro**, CEPOCS-RJ. Rio de Janeiro, 28 nov. - 2 dez. 2011.

Disponível em: <https://www.academia.edu/1384682/O_Estado_da_Arte_dos_Estudos_de_Corrup%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 17 mar. 2016.

JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo; COSTA, Frederico José Lustosa da. Perspectivas Teóricas da Corrupção no Brasil: Características, Limites e Alternativas. **VI Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://www.academia.edu/9732053/Perspectivas_Te%C3%B3ricas_da_Corrup%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil_Caracter%C3%ADsticas_Limites_e_Alternativas>. Acesso em: 10 abr. 2016.

JÚNIOR, Temístocles Murilo de Oliveira; MENDES, Arnaldo Paulo. Corrupção e Combate à Corrupção no Brasil: Abordagens e Limitações. **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 13-17 set. 2014. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1599.pdf> Acesso em: 10 abr. 2016.