

CONTRIBUIÇÕES DAS CIÊNCIAS ECONÔMICAS PARA O COMBATE DA CORRUPÇÃO PÚBLICA

Carolina de Menezes Cardoso¹

Resumo: O presente artigo visa traçar uma análise econômica da corrupção pública, a fim de analisar estratégias de combate, principalmente nos países em desenvolvimento. A fim de contextualizar a problemática, são apresentados os diferentes conceitos de corrupção, a fim de delimitar o espaço teórico. Após, são trazidas as estratégias de combate à corrupção propriamente ditas. É possível conceber que, em pese tratar-se de problema de alta complexidade, as diversas propostas de enfrentamento da corrupção demonstram que sociedade civil organizada pode intervir no modo com o governo interage na economia, embora seja processo de longo prazo que exige investimentos, envolvimento dos atores sociais e, acima, de tudo, resiliência.

Palavras-Chave: Economia da corrupção. Corrupção pública. Medidas de combate à corrupção pública. Sociedade civil organizada. Transparência.

1. INTRODUÇÃO



Corrupção é um desafio familiar para os estados em desenvolvimento, em geral mais afetados por esse crime, uma vez que seus recursos são comparativamente mais escassos dos que os que detêm os países desenvolvidos – qualquer desvio, portanto, gera um impacto muito maior nas economias emergentes.

¹ Advogada e economista, mestranda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação da Profa. Dra. Ana Paula Motta Costa.

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

Partindo do pressuposto de que existem formas concretas de combater a corrupção pública, seja no campo da prevenção ou repressão, o objetivo deste artigo é apresentar quais seriam essas medidas sob o enfoque da economia. Como objetivo secundário, busca-se demonstrar que muito pode ser feito em termos de combate à corrupção, a fim de incentivar os agentes a insistirem no estudo do tema.

Assim, este artigo se estrutura a partir de dois grandes tópicos. No primeiro, são trazidos conceitos preliminares sobre a corrupção, importantes para que, no tópico a seguir, sejam apresentadas as estratégias econômicas de combate ao fenômeno. Sempre que possível, faz-se referência a estudos empíricos e/ou dados atuais que auxiliam no fomento ao debate sobre o tema.

2. DEFINIÇÕES PRELIMINARES

A corrupção é um problema antigo e complexo que envolve todo o tipo de agente e esfera, desde o cidadão comum, quando, por exemplo, passa por baixo da catraca de um ônibus para não pagar a passagem, até os burocratas e empresários mais poderosos e influentes de um país, ao apropriarem-se de recursos públicos. Mesmo que haja importante diferença entre as “pequenas corrupções” e aquelas que afetam a sociedade em escalas

mais globais, há um fator comum que as une: o mau uso de um poder para obter alguma vantagem.

O desafio de analisar-se um problema como a corrupção começa já na definição do que, efetivamente, pode ser entendido como tal. De maneira geral, um ato corrupto é facilmente percebido, porém, como bem coloca Elliot (2002), pessoas diferentes percebem a corrupção de maneiras diferentes. Assim, de início são trazidos certos conceitos importantes para que seja criado o contexto teórico que propicie compreender, de fato, o alcance das estratégias combativas aqui apresentadas.

2.1. DOS CONCEITOS DE “CORRUPÇÃO” E SEUS LIMITES ÉTICO-NORMATIVOS

O conceito mais usual de corrupção é o utilizado pelo Banco Mundial: o abuso do cargo público para ganhos privados. Assim também a define Mueller (2003), quando diz que “a corrupção constitui atividade legal por aqueles no governo”. Embora seja realmente a definição mais popular, a partir dela não é possível concluir que há corrupção entre dois agentes particulares, ou que, por vezes, o abuso do poder não gera um benefício necessariamente ao ator corrupto e sim a seu partido ou classe social (TANZI, 1998).

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

Pertinente observar que, muitas vezes, a linha que divide a licitude de uma interação entre agentes públicos e privados é bastante tênue. Noonan (1984) traz como exemplo o financiamento de campanha nos Estados Unidos, onde há dificuldade em distinguir-se contribuições legais de campanha (indivíduo X contribui para o candidato Y e não para o Z por identificar-se com as propostas do primeiro) daquelas que esperam algum tipo

de reciprocidade por parte do político, caso eleito (como a aprovação de determinada lei).

De fato, inexistindo uma definição clara acerca do campo do interesse público e os interesses privados divergentes, o patrimônio público torna-se vulnerável a ser apropriado por grupos econômicos voltados às suas próprias conveniências. (JÚNIOR, 2018).

Isso se relaciona diretamente com a ideia de *rent seeking*, termo cunhado pelos economistas Gordon Tullock (1967) e Anne Kruger (1974). Pela teoria, os indivíduos são natural e racionalmente propensos a buscar vantagens. Na presença de um forte controle estatal, os *rent seekers* alocarão seus investimentos à contínua caça a rendas extraordinárias, deixando de investir em atividades produtivas que gerem excedentes de valor.

A partir desse comportamento *rent seeking*, nenhum valor é criado, apenas custos à sociedade, pois os empresários não mais estão voltados à inovação e competição, e sim a manter-se em posição de privilégio, mesmo não sendo os mais produtivos do setor. Os indivíduos, desse modo, tendem a especializar-se em ser *rent seeker*, deixando de investir em atividades produtivas que gerem excedentes de valor (BALBINOTTO NETO, 2000).

Lambsdorff (2007) explica que a corrupção, assim como outras formas de *rent seeking*, representa um modo de escapar da mão invisível do mercado e influenciar determinadas políticas para proveito pessoal².

Sob outra contribuição das ciências econômicas, a corrupção pode ser compreendida como um problema de principal-agente (conhecido a partir da Teoria da Agência). Sobre o tema, sugere-se desde já a leitura de Jain (1998), que o apresenta como forma de compreender as diversas definições de corrupção, entendendo as aplicações usuais da teoria.

² Para mais sobre o tema, sugere-se BALBINOTTO NETO, 2000, e MUELLER, 2003.

Em uma sociedade onde os cidadãos são os clientes (principais) responsáveis pela eleição dos líderes políticos (agentes) para gerir a economia, que por sua vez nomeiam outros agentes (burocratas) para gerenciar as instituições públicas, existem pelo menos três relações, sendo que em todas elas é possível identificar incentivos à corrupção (JAIN, 1998).

A relação agentes eleitos e seus principais é influenciada diretamente pelo comportamento *rent seeker* ou ainda exclusivamente *profit seeker* dos clientes que comandam organizações e/ou empresas, dado que possuem, enquanto maximizadores de lucro, interesse em influenciar as decisões dos agentes como forma de manutenção do poder de monopólio. A depender do que for oferecido, esses agentes também terão incentivos para maximizar suas utilidades em detrimento do bem-estar do principal, a população. Logo, se a decisão do agente for por engajar-se em atividades improdutivas *profit seeking* para além das normas impostas, visando beneficiar um ou outro cliente, se está diante de um conluio não revelado aos demais clientes (eleitores) e em desacordo com os fins para os quais aquele agente foi eleito, gerando, assim, corrupção (JAIN, 1998).

A relação entre o líder político enquanto principal e os burocratas por ele nomeados enquanto agentes preenche os elementos de um problema clássico de assimetria de informações. Os agentes públicos têm incentivos para extrair benefícios de seu controle sobre as organizações, “fugir do trabalho” ou até reorientar os objetivos dessas (JAIN, 1998).

Por fim, a relação entre os burocratas e os clientes também pode gerar corrupção na medida em que os primeiros têm o monopólio sobre os serviços públicos que oferecem, podendo ameaçar um aumento no custo de transação associado a algum serviço ao tornar o processo mais lento, ou ainda tornar o custo de transação infinito, caso se neguem a cumprir com suas funções. Esse tipo de comportamento por parte dos servidores públicos raramente é punido, mas custa muito à sociedade, dando

vazão à pequena corrupção (JAIN, 1998).

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

Aqui, ainda, insta referir a interpretação de Rose-Ackerman (1978), sempre relevante, a respeito da corrupção enquanto problema de política econômica, a partir da qual, em apertada síntese, a corrupção não apenas releva uma tensão basilar entre os mecanismos de mercado e o processo eleitoral, como também força os economistas políticos a lideram com problemas alocativos gerados pela presença de grandes organizações, seja no setor público ou privado.

Se mesmo nas sociedades subdesenvolvidas delegar a autoridade para tomada de decisões é fundamental em termos gerenciais, sempre que o agente recebe autoridade discricionária a corrupção proporciona um meio para que os objetivos da autoridade delegante (como a população, em uma democracia) sejam comprometidos (ROSE-ACKERMAN, 1978).

Enfim, a corrupção, se pensada a partir do Direito Administrativo, pode ser resumida em uma apropriação privada indevida da *res publica*, afrontando, dentre outros, os princípios da imparcialidade administrativa, impessoalidade, integridade, confiabilidade, prestação de contas, responsabilidade e transparência (JÚNIOR, 2018).

Nesse sentido, sob uma perspectiva jurídico-normativa, a corrupção e a não corrupção fazem parte de um mesmo

sistema. Assim como os próprios sistemas sociais, a corrupção é apenas parte de uma distinção que, do lado oposto, encontra a inexistência de corrupção, de modo que ambos os conceitos ocorrem, coabitam e se desenvolvem simultaneamente (PRESTES, 2018).

Compreendido, assim que a corrupção se trata de um desvio, não necessariamente da norma escrita, mais sim dos princípios éticos e morais que regem a sociedade, pela qual uma ou mais pessoas buscam auferir determinadas vantagens indevidas às custas da *res publica*, torna-se possível entender como e onde atuam as estratégias que buscam solucionar a questão.

Antes, no entanto, é preciso que se compreenda a justificativa por trás dessas medidas anticorrupção. Isso se perfectibiliza nos dados que atestam pela incidência e consequência da corrupção sobre os países, em especial naqueles subdesenvolvidos, tradicionalmente mais afetados pelo fenômeno. Esse é o objeto do próximo tópico.

2.2. A CORRUPÇÃO COMO UM PROBLEMA GLOBAL – ALGUNS DADOS RELEVANTES PARA COMPREENDER O ALCANCE DO FENÔMENO

Conforme antes trazido, a corrupção é um crime que afeta a sociedade em geral, não sendo um isento de consequências duradouras e globais.

Pensando sobre o modo como a corrupção atua nas sociedades, o mais relevante deles se relaciona diretamente com o desenvolvimento econômico dos países. A partir de dados extraídos do Banco Mundial, Jain (2001) chega à conclusão de que há fortes indícios de que o nível de desenvolvimento econômico do país seja importante determinante na extensão de corrupção desse local, em que pese Rohwe (2009) contribua no sentido de que, em razão dos índices de mensuração e séries temporais utilizados nos estudos empíricos que tratam da temática, não é

possível definir com precisão o quê causa o quê, se é o baixo desenvolvimento que leva à corrupção ou se o desenvolvimento é baixo por conta da corrupção.

Em países em desenvolvimento, alguns fatores são tidos como “catalisadores” do fenômeno. No ponto, Peñarillo (2011) sugere que o fato de que as democracias latino-americanas são muito recentes, se comparadas a um texto histórico de poder popular, prejudica a correta distribuição de renda e consolidação do regime e participação social, dado que os governos, ainda que democraticamente eleitos, ainda dependem de certas organizações para consolidar o poder.

A maior (aparente) tolerância a crimes organizados também pode acabar ocasionando níveis maiores de corrupção, pois certos atos são percebidos como necessários para atingir determinados objetivos. Como nos países subdesenvolvidos, historicamente, os governos promovem os interesses estatais frente aos direitos dos cidadãos, a população encara com maior ceticismo a legitimidade de seus próprios líderes políticos (PEPYS, 2005).

Note-se que uma das razões pelas quais certos países emergentes não conseguem atingir maiores níveis de desenvolvimento é, justamente, o fato de que o setor público é tão corrupto e os tributos e sistemas regulatórios tão opressores que o setor privado não apenas passa a agir a partir de mercados paralelos, como também pode efetivamente deixar de existir (MUELLER, 2003).

Mueller (2003) afirma que “o efeito da corrupção sobre os investimentos é um país é consistente com essa interpretação”. Ele está correto. De fato, os investimentos tendem a encolher e muitas vezes podem não ser redistribuídos se os investidores estiverem desiludidos com o ambiente institucional de um país.

Nesse cenário, não podem ser construídas ferrovias, gasodutos não são realocados e o mercado imobiliário sofre. Governos com reputação de corruptos enfrentam grande

dificuldade em se comprometer com políticas eficazes de combate ao problema e, mais ainda, de convencer os investidores de suas vitórias. Como resultado, os fluxos de capital se deterioram conforme aumenta o nível de corrupção (LAMBSDORFF, 2006).

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

Por outro lado, o grande desafio quando se trata de corrupção é, de fato, ilustrá-la. Isso porque se trata de crime com particularidades muito distintas daqueles com os quais o cotidiano está acostumado, sendo o “segredo” seu grande componente, dado que muitos atos de corrupção apenas são percebidos pelo público em geral quando um dos componentes do esquema decide por delatar os demais.

Mesmo assim, não poucos os esforços em mensurar a corrupção. Sobre o tema, dois métodos são os mais relevantes, em termos de estudos empíricos. O primeiro deles é o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), promovido pela Transparência Internacional, que utiliza de pesquisas de opinião de especialistas e empresários para medir o nível de percepção da corrupção no setor público por todo o mundo.

O Índice Mundial de Controle da Corrupção, por sua vez, proveniente do Banco Mundial, compõe-se de indicadores agregados e individuais de governança dos países, dentre eles o controle da corrupção.

Em que pese a ambos seja possível atribuir críticas como imprecisões intrínsecas, estruturais e de seletividade das

informações (em especial, do viés de como se colhe e como se fornecem esses dados)³, ainda assim possuem grande importância nesse campo de estudo, dado que possibilitam ao menos um panorama geral sobre a temática.

O último relatório publicado pela Transparência Internacional, por exemplo, relevou que um fracasso sistemático dos países em exercer controle significativo sobre a corrupção, o que acaba por contribuir para uma crise democrática global. Considerando que o índice varia de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro), mais de dois terços dos países avaliados possui menos de 50 pontos, sendo a média global 43 pontos. Ou seja, o mundo é proporcionalmente mais corrupto do que íntegro, dado extremamente relevante, ao mesmo tempo que devastador (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

Desde 2012, apenas 20 países melhoraram suas posições no *ranking*, incluindo Estônia e Costa do Marfim, ao passo que países como Chile, Malta, Austrália e Brasil diminuíram significativamente seus *scores*. O Brasil, em verdade, registrou a menor pontuação no IPC em sete anos, chegando a poucos 35 pontos. Interessante notar, no ponto, que o discurso do novo presidente de governar com “mão forte”, acabou por influenciar negativamente no resultado, dada a ameaça percebida pelos entrevistados aos marcos democráticos alcançados pelo país até então (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

O mesmo pode ser percebido pelos dados colhidos pelo Banco Mundial, em sua última publicação dos indicadores de governança. O basiliador, nesse caso, varia entre -2,5 e 2,5 (corrupção não controlada e corrupção altamente controlada, respectivamente).

Nele, toda a América Latina, à exceção de Uruguai e Chile, conta com péssimos indicadores de controle da corrupção, enquanto países como Austrália e Nova Zelândia praticamente atingem o máximo do percentual (WORLD BANK, 2019).

³ Para mais sobre o tema, sugere-se: ABRAMO, 2005 e SELIGSON, 2006.

É evidente, portanto, que em pese os bravos esforços realizados por determinadas instituições e parte da sociedade civil organizada para controlar a corrupção, ainda há um longo e tortuoso caminho a ser percorrido, o que por si só justifica o estudo de estratégias que visam auxiliar no combate ao fenômeno.

A ênfase, aqui, é pela análise das estratégias econômicas de combate à corrupção. A opção se dá pela inevitável (e, talvez, inafastável) convergência entre Direito e Economia no ponto, dado que, em pese positivada a partir do ordenamento jurídico, a corrupção atua sobre os atores sociais, essencialmente, enquanto agentes econômicos, dotados de incentivos, cestas de preferências e aversões (ou não) ao risco, variável tão sinalizada quando se trata da opção do agente de se engajar em atividades corruptas.

3. DAS ESTRATÉGIAS ECONÔMICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Considerando que a corrupção é um fenômeno extremamente complexo e envolve uma estrutura muito bem elaborada de poder e influências, combatê-la envolve muito mais do que a simples proposição de uma ou outra medida; é preciso que sejam economicamente eficientes, que levem em conta as condições dos indivíduos envolvidos e, acima de tudo, o poder do Estado em se impor⁴.

Nesse sentido, é importante rememorar o conceito de “direito à boa administração pública”, cunhado pelo Professor Juarez Freitas e estritamente ligado ao princípio da eficiência (FREITAS, 2010):

O direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação,

⁴ Observação similar é feita por KLITGAARD (2002), que entende que o fracasso da maioria das políticas anticorrupção existentes está justamente na abordagem demasiadamente legalista, não levando em consideração uma abordagem mais interdisciplinar do problema.

imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas

A concepção por trás desse conceito se relaciona com o fato de que a Administração Pública deve buscar o constante aprimoramento dos serviços que presta à sociedade, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, visando o menor custo social e financeiro possível (FREITAS, 2010).

Assim, toda e qualquer reforma que se proponha a solucionar ou reduzir o problema da corrupção em um país, necessariamente deve ter o princípio da eficiência e, por conseguinte, da boa administração pública como seu objetivo final, dado que é a partir daí a sociedade como um todo pode começar a se espelhar de maneira positiva em suas instituições.

Em países em desenvolvimento, que ocupam certo protagonismo nas medidas apresentadas a seguir, o combate à corrupção encontra desafios extraordinários, para além daqueles presentes nos países já desenvolvidos, dadas as críticas estruturais sociais que se apresentam como catalisadores do fenômeno, ao mesmo tempo que impedem (ou ao menos dificultam) a atuação das medidas anticorrupção convencionais (KHAN, 2006).

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

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

resolução das demandas.

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

Quando a corrupção já atingiu níveis endêmicos, a população passa a perceber com mais tolerância, em especial porque vista como o único meio para atingir certos objetivos. Em algumas instâncias, o pagamento de subornos é uma prática normal e socialmente aceita, não percebida como imoral (PEPYS, 2005).⁵

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

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

⁵ É o caso, por exemplo, de um advogado que se considera cumpridor da lei mas não hesita em subornar um escrivão para que lhe forneça os autos de um processo, negligenciando o efeito que sua ação terá no acesso à justiça do cidadão comum (PEPYS, 2005).

Com isso, então, as estratégias de combate à corrupção para os países em desenvolvimento devem levar em conta, também, as dificuldades intrínsecas já criadas por séculos de comportamento corrupto entre os agentes.

3.1. REFORMAS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO

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

Paralelamente, em países onde os servidores são muito mal remunerados, os agentes são “empurrados” a buscar incrementos na renda, seja por ter outros empregos ou por comprometer integridade e ética. Nessas regiões, os baixos salários são frequentemente acompanhados por pouca diferenciação nos pagamentos entre os cargos, o que cria pressões adicionais para os funcionários, em especial para os que detêm maior poder de decisão (TANZI, 1998): a dedicação desses agentes para com o trabalho pode sofrer com incentivos adversos, porque a criação dos gargalos artificiais pode aumentar a exigência de pagamentos para que agilizem certos procedimentos burocráticos, que já estão sendo pagos pelo Estado para fornecer (o que se conhece como *speed money*). Esses gargalos tendem a reduzir a produtividade e a qualidade dos serviços, pois servidores públicos buscando subornos tendem a optar por projetos que os forneçam mais contrapartidas, ao invés daqueles que beneficiariam o público em geral (LAMBSDORFF, 2006).

Grandes diferenças entre os salários dos setores público e privado contribuem para que pessoal qualificado e especializado abandone o serviço público, levando a expectativas gerais

de que o setor não é capaz de atrair ou reter funcionários de alto nível. Apesar de muitos indivíduos extremamente qualificados optarem pela carreira pública por outros motivos (como estabilidade, reconhecimento, desejo de fazer a diferença, dentre outros), em certos casos pode-se assumir que a opção pelo serviço se dá porque esses funcionários são capazes de incrementar seus salários a partir de meios ilegais. Esse tipo de silogismo não é novidade nos países em desenvolvimento; ao contrário, é fato largamente reconhecido e em certa medida até aceito pelos políticos e cidadãos (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007)⁶.

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

De igual modo, países que emergem de um longo período de unipartidarismo ou regimes autoritários (como é o caso da América Latina, por exemplo), tem o desafio de profissionalizar o serviço público civil. O Poder Executivo precisa ser politicamente responsabilizável, ao mesmo tempo em que deve realizar suas atividades diárias com o mínimo de corrupção e favoritismo possíveis (ROSE-ACKERMAN, 1999).

De fato, a razão principal pela qual a corrupção tem impacto adverso na produtividade talvez seja a redução da qualidade da burocracia que a acompanha. A corrupção pode implicar que os servidores públicos serão nomeados com base em suborno ou nepotismo, sem que sejam levados em consideração aspectos como eficiência e capacidade laborativa (HODESS, 2004)

⁶ Em Bangladesh, por exemplo, a corrupção não é vista necessariamente com maus olhos pela população, que inclusive chega a admirar certos indivíduos que conseguem driblar o sistema e garantir o repasse de recursos para cuidar de si mesmos, suas famílias e amigos (HOUGH, 2013).

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

Portanto, um sistema de incentivos que seja eficiente deve ser desenhado com cautela, a fim de evitar que se dê poder de monopólio a burocratas que o utilizariam para extrair rendas mais elevadas (os *rent seekers* anteriormente citados). Por exemplo, os agentes devem ser incapazes de criar novas e onerosas condições que possam exigir em troca de pagamentos (MARTINEZ-VAZQUEZ, 2007).

Uma alternativa a um sistema de incentivos remuneratórios individualizado é recompensar grupos de trabalho ou agências públicas com base em um bom desempenho geral. Para muitos serviços públicos essa seria a melhor solução, pois exige esforços conjuntos que minam o desenvolvimento de um ambiente de trabalho hostil e competitivo (ROSE-ACKERMAN, 1999).

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

Uma grande causa para a corrupção aqui apresentada é o vasto poder de monopólio de certos agentes públicos, que se aproveitam de suas posições para auferir rendas laterais. Se

houver competição, ou seja, se outro burocrata puder prover o mesmo serviço, a incidência de corrupção tende a ser menor, pois bastará que o cidadão procure algum servidor que não cobre suborno para realizar seu trabalho (BARDHAN, 2006).

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

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

A partir dos estudos aqui expostos, então, pode-se identificar que a reforma no funcionalismo público é imperativo no que toca a atitudes que visem atingir diretamente os índices de corrupção dos países, especialmente no âmbito da América Latina, tradicionalmente muito afetada pelos desvios de seus já poucos recursos.

3.2. MAIOR EFICIÊNCIA NOS PODERES

O poder estatal pode ser repartido horizontalmente entre Judiciário, Legislativo e Executivo, e verticalmente entre autoridades centrais e locais, sendo que o padrão de organização política de um partido também influencia no poder político ser concentrado ou difuso. Os mecanismos tradicionais de restrição a

mudanças legislativas inconsequentes são as separações vertical e horizontal de poderes (THE WORLD BANK, 1997).

Quanto mais ampla for a separação de poderes, maiores serão as possibilidades de vetar alterações a compromissos de governo que estejam baseados em regras, aumentando assim a confiança na estabilidade dos poderes. No entanto, é preciso observar que a demasiada estabilidade das regras pode tornar-se uma faca de dois gumes, pois ao mesmo tempo que assegura o cumprimento das boas leis, também torna igualmente estáveis leis prejudiciais à sociedade e à economia (THE WORLD BANK, 1997).

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

Muitos países em desenvolvimento, incluindo aqueles onde há separação formal de poderes, dispõe de poucos meios efetivos de fiscalizar e equilibrar as ações dos líderes políticos. Em alguns países a fiscalização legislativa é fraca por conta de baixa capacidade e informações inadequadas; em outros, o Poder Executivo domina um Legislativo complacente. Porém, assim como ocorre no desenvolvimento de um Poder Judiciário eficiente, a elaboração de métodos fiscalizatórios ou institucionais mais eficazes é um processo gradual (THE WORLD BANK, 1997).

Na América Latina e no Caribe, uma das principais fontes de ações anticorrupção são as iniciativas intergovernamentais acordadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a partir da Convenção Interamericana contra a

Corrupção e o Mecanismo de Acompanhamento de sua Implementação (MESICIC). De 2001 a 2011, 28 (vinte e oito) dos 33 (trinta e três) Estados-membros monitoraram e implementaram as recomendações.

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

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

Ao afetar-se os incentivos de envolvimento com a corrupção, o regime de aplicação da lei determina quais são candidatos são honestos ou corruptos, o que tem um impacto indireto na escolha da política adotada em equilíbrio. Pode-se pensar, assim, que ao decidir sobre quais leis serão aplicadas a partir da

reforma, os cidadãos levem em conta o impacto que terão sobre a manutenção (ou não) de políticos corruptos no poder (PANI, 2009).

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

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

São diversos os procedimentos adotados na esfera privada que podem ser replicados pelo Poder Público, de modo a promover a prevenção contra a corrupção dentro dos próprios entes públicos. Daí, Júnior (2018) sugere a importância de programas de *compliance*, que promovam códigos de ética e conduta; procedimentos de recebimento e processamento de denúncias, garantindo a segurança e confidencialidade do agente público denunciante; gestão e mapeamento de riscos na administração, etc.

Se no passado o projeto de políticas anticorrupção não era considerado um elemento necessário, atualmente é virtualmente indispensável; o público cada vez mais demanda do governo propostas de como o ente pretende combater a corrupção

e quem serão os responsáveis por essa tarefa. No caso da Administração Pública, a situação é ainda mais latente, dado o grau de responsabilidade dos agentes públicos no manejo de recursos públicos (JÚNIOR, 2018).

Adicionalmente, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção incorporou como um imperativo o desenvolvimento e coordenação de políticas preventivas contra a corrupção. O projeto de implementação e constante revisão das políticas anticorrupção pode guiar os atores públicos e privados, gerar informações úteis à população e permitir ações governamentais melhor coordenadas às agências responsáveis pelo controle político, financeiro e administrativo (PEÑAILILLO, 2011).

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

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

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

declaração de bens (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

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

Dada a dificuldade que os políticos têm de reformar seus próprios sistemas (o que não é exclusividade dos países menos desenvolvidos), o foco em reformas do Estado de Direito é ainda mais central para combater a corrupção, em especial em uma região como a América Latina, onde a impunidade prevalece em muitos dos países, pois a polícia e o Judiciário são em regra fracos e sujeitos a influências políticas e corporativa, patronagem e corrupção, até mesmo infiltrada pelo crime organizado em alguns casos (KAUFMANN, 2015).

A transparência na justiça é outro ponto de grande relevância nas ações na América Latina, pois a impunidade é um problema central, assim como a forte percepção social de inefetividade do sistema judiciário. Diversas sociedades civis buscam enfrentar esses desafios. A *accion ciudadana*, em conjunto com a Integridade Global, criou indicadores de transparência para o sistema judiciário na Guatemala, como um meio de melhorar a má performance no poder e reduzir a impunidade. Na Argentina, o Centro de Pesquisa e Prevenção de Crimes Econômicos tem um observatório social contra o abuso da corrupção, que publica informações correntes sobre os casos julgados quanto a corrupção e atividades ilegais (PEÑAILILLO, 2011).

Um grupo de cidadãos, chamado de “Eleição Visível”, monitora e promove mais transparência na seleção de juízes, altos oficiais da corte e outras autoridades, na Colômbia. Na República Dominicana, a FINJUS, um consórcio de sete organizações, participa do Programa de Ações Cidadãs por Justiça e

Transparência, que visa contribuir para a expansão de reformas governamentais, aumentando a participação social e promovendo a cultura da transparência e responsabilização dentro do sistema jurídico e do governo em geral (PEÑAILILLO, 2011).

Outro fator que parece limitar a corrupção no âmbito do setor público é a imposição de penalidades fortes uma vez descoberto um esquema corrupto, embora na prática a aplicação dessas sanções não seja tão simples. Um problema geral na aplicação de penas rápidas e duras é que, muitas vezes, os servidores públicos são protegidos pela burocracia ou salvaguardas do cargo. Sanções altas, como as de prisão, por vezes não são aplicadas porque os próprios juízes e tribunais a entendem como desproporcionais (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

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

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

De fato, apenas a partir de uma gestão que abra suas contas e informações é possível criar o grau de confiança necessário para que a população se sinta estimulada a fiscalizar seus

comandantes – nesse sentido, inclusive, é o próximo tópico abordado.

3.3. CIDADANIA, TRANSPARÊNCIA E TECNOLOGIA

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

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

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

A participação dos cidadãos está cada vez mais ativa na luta contra a corrupção. O exercício da cidadania, na verdade, pode ajudar no combate ao problema de muitas maneiras, pois o grande inimigo da corrupção é o povo – os cidadãos são fontes quase inesgotáveis de informação sobre onde ocorrem atividades corruptas. Uma estratégia que envolve esse tipo de poder

inclui pesquisas sistemáticas com a população, grupos de controle, disque-denúncia, conselhos municipais, grupos de fiscalização de cidadãos em agências públicas, programas educacionais, e assim por diante (KLITGAARD, 2002).

O aumento da transparência está ampliando o escopo por governos mais abertos, incluindo, a nível global, a Parceria para Governo Aberto (PGA)⁷. Na América Latina, tem havido progresso nos âmbitos financeiro e econômico, mas a transparência política ainda tem um longo caminho a percorrer. Servidores públicos de todos os entes, políticos e juízes deveriam ser obrigados a revelar de tempos em tempos, e a partir de uma plataforma facilmente acessível, seus interesses comerciais, bens, fundos de campanha, deliberações em projetos de lei e históricos de voto (KAUFMANN, 2015).

Uma administração tributária mais transparente, ademais, com sistemas e mecanismos de supervisão mais amplos (como rastreamentos de receita institucionalizados, auditorias internas e externas, dentre outros) dificulta o envolvimento de funcionários fiscais com a corrupção: como o saque teria de ser compartilhado com mais agentes para burlar o sistema, a recompensa seria reduzida e o custo aumentado (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

A “transparência ativa”, como é chamada a entrega voluntária e ativa das informações estatais aos membros da sociedade, pode ser incorporada aos programas e iniciativas governamentais disponíveis para participação social. Uma das grandes vantagens dessa transparência consiste em não requerer recursos adicionais para que as informações estejam acessíveis, bastando apenas a vontade política de fazê-lo. Ao contrário de um acesso

⁷ A Parceria para Governo Aberto, ou Open Government Partnership, em inglês, é uma iniciativa internacional que visa difundir e incentivar a nível global práticas governamentais de transparência, prestação de contas e responsabilização (accountability), participação cidadã, tecnologia e inovação, na luta contra a corrupção e pelo fomento de inovações e tecnologias que auxiliem na governança do século XXI (BRASIL, 2018).

formal à informação, a transparência ativa não exige leis, além de facilitar o relacionamento entre autoridades públicas e usuários, o que promove a melhoria na prestação de serviços (PEÑAILILLO, 2011).

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

Uma administração tributária mais transparente, ademais, com sistemas e mecanismos de supervisão mais amplos (como rastreamentos de receita institucionalizados, auditorias internas e externas, dentre outros) dificulta o envolvimento de funcionários fiscais com a corrupção: como o saque teria de ser compartilhado com mais agentes para burlar o sistema, a recompensa seria reduzida e o custo aumentado (MARTINEZ-VAZQUEZ et al, 2007).

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

No Brasil, Bolívia, Chile e Peru, iniciativas foram implementadas para promover informações aos usuários sobre as funções, pessoal e serviços prestados pelas entidades públicas, aumentando a informação e fiscalização do público sobre o Estado. Um dos melhores exemplos é o Portal da Transparência, brasileiro, que permite o acesso de qualquer pessoa à informações

sobre programas e ações dos governos federal, estadual e municipal. Ao disponibilizar diversas informações orçamentárias, a intenção é que os cidadãos vigiem a apropriação de recursos públicos em questões que afetam suas comunidades. É possível acessar ainda dados sobre gastos públicos, servidores, aquisições, dentre outros (PEÑAILILLO, 2011).

A transparência total também é necessária para o combate à corrupção nas aquisições feitas pelo governo, englobando todos os setores, empresas estatais e municípios, sujeita à supervisão da sociedade civil. Os governos devem produzir listas públicas dos licitantes que conspiram ou subornos, de modo a impedir que façam contratos com o poder público – assim como, por exemplo, Brasil, Chile e Colômbia passaram a fazer recentemente (KAUFMANN, 2015)⁸.

Combinadas com inovações trazidas pela movimentação livre de dados e com novas e poderosas ferramentas de governança, a transparência pode auxiliar profundamente na análise das vulnerabilidades do governo e expor casos de corrupção. A fim de transformar essas informações em prestação de contas e reforma, a sociedade civil (incluindo os pensadores acadêmicos) deve engajar-se e empoderar-se. Nesse sentido, a mídia deve desempenhar papel mais protagonista, de investigação e exposição da corrupção, embora em muitos países isso signifique abrir a estrutura altamente concentrada do setor, o que pode gerar muitos inimigos à causa (KAUFMANN, 2015).

A Organização dos Estados Americanos (OEA), desde 2006, tem como um de seus objetivos via Convenção Interamericana contra a Corrupção e o Mecanismo de Acompanhamento de sua implementação (MESICIC), consolidar, a partir de sua página na Internet, o “Portal Anticorrupção das Américas”, a fim

⁸ No Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) mantém disponível para consulta ao cidadão em seu Portal (TCU) a lista de responsáveis declarados inidôneos para participar de licitação na administração pública federal. Aqueles inscritos na lista não podem emitir a certidão negativa de inabilitados e, assim, não podem negociar com a administração por até cinco anos (BRASIL, 2018).

de facilitar o acesso à informação sobre os avanços em matéria de transparência na gestão pública e cooperação contra a corrupção no âmbito da OEA, assim como fornecer endereços de *websites* das instituições dos Estados-membros com responsabilidades sobre o tema (OEA, 2006).

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

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

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

Nesse sentido, o último relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (2018) argumenta que um canal digital limita as oportunidades de corrupção. Ao ser oferecido um trâmite pela rede, é possível evitar as situações presenciais que propiciam a corrupção, em particular o uso da discricionariedade de que pode se prevalecer um funcionário público, assim como

a possibilidade de exigir um suborno em troca de acesso facilitado a certo serviço ou algum outro trato preferencial (REYS et al, 2018).

Portanto, o empenho social de garantir uma boa administração pública é fundamental para que o problema da corrupção seja atacado desde sua origem, que é justamente nos atores sociais – a corrupção não surge apenas nos altos escalões do governo; ela é proveniente de uma cultura de validação de pequenas corrupções que culminam em grandes atos de desvios públicos. Para mudar essa realidade, é preciso mudar, também, o modo como a sociedade percebe suas próprias ações, o que passa diretamente pela participação de uma sociedade civil organizada.

4. CONCLUSÃO

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

Em que pese a palavra de ordem no que toca a combater a corrupção seja “reforma”, o segredo está na prevenção. Uma estratégia anticorrupção bem-sucedida não passa necessariamente por uma discussão civil sobre a ética ou mudança de atitudes, em que pese reformas de longo prazo devam ter em mente essas questões. Ao invés disso, é preciso analisar friamente os meios de reduzir poder de monopólio, limitar e transparecer a discricionariedade enquanto há intensa fiscalização, direta e

indireta. Nesse sentido, fundamental que as estratégias de combate à corrupção se deem desde as camadas mais inferiores até o alto executivo do poder, passando pela conscientização da importância da organização civil e da colaboração internacional.



REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas. *Novos estudos*, São Paulo, n. 73, 29-48, nov. 2005. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002005000300003> >. Acesso em: 15 de setembro de 2018.
- BALBINOTTO NETO, Giacomo. *"Rent-seeking" e crescimento econômico: teoria e evidências*. Porto Alegre, 2000.
- ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- JAIN, Arvind K. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*. Vol. 15, n. 1. Oxford: Blackwell, 2001.
- JÚNIOR, Aloísio Zimmer. *Corrupção e improbidade administrativa: cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais*. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2018.
- KAUFMANN, Daniel. Corruption matters. *Finance and Development*, set. 2015. p. 20-23. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/09/pdf/kaufmannref.pdf>.

Acesso em: 10 de outubro de 2018.

- KHAN, Mustaq H. Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economic analysis. In: ROSE-ACKERMAN, Susan (Ed). *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. p 214-241.
- KLITGAARD, Robert. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Washington, DC: World Bank, 2002.
- KRUGER, Anne O. The Political Economy of the Rent Seeking Society. *The American Economic Review*. Vol. 64, n. 3, p 291-303, jun 1974.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. Causes and consequences of corruption: what do we know from a cross-section of countries?. In: ROSE-ACKERMANN, Susan (Ed.). *International handbook on Economics of Corruption*. Massachusetts: Edward Elgar, 2006. p. 107-141.
- MAURO, Paolo. The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: a cross-country analysis. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Ed.). *A corrupção e a economia global*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2002. p. 29-41
- MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; BOEX, Jameson; GRANADO, Javier Azer del. *Fighting corruption in the public sector*, 2007. (Contributions to economic analysis, 284). (E-book).
- MUELLER, Dennis C. *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MYRDAL, Gunnar. *Asian drama: an inquiry into the proverty of nations*. New York: Pantheon, 1968.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra A Corrupção (MESI-CIC)*: Programa interamericano de cooperação para combater a corrupção. 2006. Disponível em:

- <http://www.oas.org/juridico/portuguese/programa_interam.pdf>. Acesso em: 14 out. 2019.
- NOONAN, John T. *Bribes*. New York: Macmillan, 1984.
- PANI, Marco. *Hold your nose and vote: Why do some democracies tolerate corruption?*. Washington, DC: International Monetary Fund, apr. 2009. (Working Paper).
- PEÑAILILLO, Miguel. *Anticorruption programmes in Latin America and the Caribbean: Study on Anticorruption trends and UNDP Projects*. New York: UNDP, 2011. (E-book).
- PEPYS, Mary Noel. Justice System. In: SPECTOR, Bertram I. (Ed.). *Fighting Corruption in Developing Countries*. Bloomfield: Kumarian, 2005.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum. 2018.
- REYS, Angela; ROSETH, Benjamin; SANTISO, Carlos. *El fin del tramite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Washington, DC: BID, 2018. Disponível em: <www.iadb.org>. Acesso em: 15 de outubro de 2018.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption: a study in political economy*. London: Academic Press, Inc., 1978.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge, 1999.
- ROHWE, Anja. *Measuring corruption: a comparison between the Transparency Internacional's Corruption Perceptions Index and the World Bank's Worldwide Governance Indicators*. Center for Economic Studies (CES), 3/2009. (DICE Report).
- SELIGSON, Mitchell A. The measurement and impact of corruption victimization: survey evidence from Latin America. *World development*. v. 34. Feb. 2006, p 381-204.
- TANZI, Vito. Corruption and the budget: problems and

- solutions. In: JAIN, Arvind K. *Economics of corruption*. New York: Springer, 1998. p 111-129. (E-book)
- TANZI, Vito. *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. vol. 45, n.4. Washington, DC: International Monetary Fund, 1998. (Staff Paper)
- THE WORLD BANK. *World Development Report*. Junho de 1997. Oxford: Oxford University Press.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2018*. 2019. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi>>. Acesso em: 12 de agosto de 2019.
- TULLOCK, Gordon. *The rent-seeking society*. The selected works of Gordon Tullock; v.5. Indianapolis: Liberty, 2005.
- WORLD BANK. *Worldwide Governance Indicators*. Disponível em: <info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>. Acesso em: 13 de agosto de 2019.