

## A economia política da corrupção\*

\*Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

Fundação Getúlio Vargas, São Paulo; Mestrado em Economia Política, PUC-São Paulo e

Departamento de Economia PUC/SP

mgoncalves@eaesp.fgvsp.br<sup>1</sup>

*Atenção: primeira versão, sem revisões. Favor não citar; comentários serão bem-vindos.*

### ABSTRACT

The aim of this paper is to show that corruption should be an important subject for economic analysis and modern positive political economy. I sustain that one could construct general models of corrupt behavior with the notion of rational action and rent-seeking behavior conditioned by incentive schemes. Firstly, I construct a generically based definition of corruption linked with the notion of institutions and incentives. Secondly, I discuss critically the weberian notions of public action to purpose finally, a political economy approach to the problem. The main conclusion of this essay is that economics and modern political economy could be extremely useful tools in the study of this social and economic fact.

### 1. INTRODUÇÃO.

Recentemente foram publicados no Brasil alguns trabalhos sobre um fenômeno social que deve ser classificado como objeto prioritário do estudo das ciências sociais: a corrupção (ver, a este respeito, Silva, 1996 'in' *Revista de Economia Política*, 1996). Estes trabalhos vão desde compilações de relatórios (como é o caso de Carvalhosa, 1995) e chegam até à análise antropológica do fenômeno (ver, por exemplo, Bezerra, 1995). No entanto, dada a importância e urgência do tema, há uma considerável escassez de estudos sobre corrupção nas ciências sociais propriamente ditas e na economia. Algumas dúvidas poderiam emergir a respeito do interesse do economista e da aplicabilidade da economia ao estudo da corrupção. Todavia, este fenômeno não somente deveria fazer parte do *menu* de investigação dos economistas devido aos triviais custos da corrupção em termos do desenvolvimento econômico e social (ver, por exemplo, *World Development Report*, 1986, 115-24) mas também porque o método econômico é extensível ao estudo de tal fenômeno.

A ciência econômica (economia positiva propriamente e a economia política) pode ser entendida como o estudo dos processos de escolha condicionadas por restrições: quando há qualquer fenômeno que envolva escolha com restrição surge a escassez e o custo de oportunidade, dois conceitos econômicos fundamentais dentro da teoria da escolha racional, núcleo da teoria econômica. Isto é, a economia pode ser definida, seguindo Robbins (1932), como um método de estudo aplicável a qualquer fenômeno social, seja ele político, psicológico ou antropológico, desde que o mesmo envolva estratégia e escolha com restrição ou, portanto, escassez e custo de oportunidade.

O objetivo deste ensaio é mostrar como o método econômico (ou simplesmente a economia) pode ser aplicado para o estudo da corrupção, generalizando argumentos colocados

<sup>1</sup>Agradecimentos às pessoas que leram a primeira versão deste trabalho em inglês: Samuel Pessoa, Arthur Barrinuevo, Nilson Oliveira e Norman Gall. Este artigo foi financiado, em parte, pelo Núcleo de Publicações e Pesquisas da EAESP/FGV e pelo Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, onde produziu-se o relatório *The political economy of corruption*.

pela sociologia. Becker(1976), por exemplo, nota que as possibilidades cognitivas das ciências sociais ampliam-se dramaticamente com a abordagem econômica do comportamento humano. Como a economia pode ser encarada como um método (como uma forma de “pensar” os fenômenos sociais e biológicos) calcado na idéia de escolha com restrições e custo de oportunidade, a heurística positiva desta ciência e seu domínio cognitivo podem ser ampliados para além de suas fronteiras mais triviais, como o estudo do comportamento dos mercados de bens, serviços e fatores.

O imperialismo da economia reflete-se contemporaneamente na sociologia e na ciência política, como no caso das teorias econômicas da política, como as teorias do voto, da escolha pública e da ação política em geral. Minha proposta aqui será, ao final do artigo, sugerir a necessidade de aplicação da economia e mais precisamente, da economia política, ao estudo da corrupção.

Economia política, no sentido usado aqui, é o estudo de como diferentes regras do jogo social e econômico (as instituições) afetam os sistemas de incentivo (ou *payoffs*) com os quais os agentes, sejam eles privados ou públicos, defrontam-se. Neste sentido, a economia política presta-se à avaliação das consequências de determinados conjuntos de instituições sobre a ação humana. Indicar-se-á neste artigo que a corrupção, do ponto de vista do método econômico, mostra-se intimamente relacionada com a qualidade das regras que norteiam as decisões dos agentes. Em virtude deste fato abordarei aqui, em primeiro lugar, algumas definições de corrupção, procurando localizá-las teoricamente. Partirei basicamente de um referencial weberiano, analisando as características principais da dominação patrimonialista e do clientelismo *vis-à-vis* a idéia de modernização administrativa do Estado, por meio da profissionalização da burocracia e da separação formal entre a coisa (*res*) pública e a coisa (*res*) privada.

Em segundo lugar, ligarei a definição de corrupção à evolução institucional. O argumento básico aqui está calcado no ponto de vista segundo o qual a corrupção, embora seja um fenômeno antediluviano, define-se historicamente na medida em que algumas sociedades circunscreveram-na institucionalmente dentro do âmbito da ilegalidade e do crime. Esta delimitação do fenômeno, que é acompanhada de sua criminalização, é resultado de uma evolução das regras que regulamentam a ação dos agentes públicos (políticos e burocratas estatais) e privados com relação à *res* pública. Examinarei, portanto, quais são os fatores que caracterizam esta evolução na direção do desenvolvimento institucional.

Por fim, apenas mostrarei como a economia política moderna pode oferecer, 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. Por exemplo, o patrimonialismo, com suas derivações clientelísticas (*pork barrel politics*), poderia ser descrito como um tipo de organização institucional que induz os agentes à busca estratégica e competitiva de transferências de renda ilegais (resultantes de corrupção) dentro da sociedade.

Note-se igualmente que as modernas abordagens de economia política, de teoria do *rent-seeking* e da corrupção como, por exemplo, as que encontramos em Rose-Ackerman(1978), Shleifer & Vishny(1993), Boycko, Shleifer & Vishny(1994), Makbu(1995), Antoci & Sacco(1995), Kurrer(1993), Jagannathan(1987) mostram como o método econômico de análise de fenômenos sociais pode ser aplicado para o estudo de um fato que possui inclusive dimensões econômicas *stricto sensu*, já que muito desta literatura destaca os custos da corrupção em termos de eficiência, justiça e crescimento econômicos.

## 2. A DEFINIÇÃO E A LOCALIZAÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO.

A palavra corrupção (ou corrução) possui a mesma acepção de suas correlativas em francês, italiano e espanhol, bem como em inglês e têm uma mesma origem na palavra latina *corruptione*. Esta palavra denota decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno. Normalmente associamos corrupção a um ato ilegal, onde dois agentes, um corrupto e um corruptor, travam uma relação "fora-da-lei", envolvendo a obtenção de propinas. O senso comum identifica a corrupção como um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. Mas igualmente considera a corrupção algo freqüente entre servidores públicos (como policiais e fiscais, por exemplo) que usam o "pequeno poder" que possuem para extorquir renda daqueles que teoricamente corromperam a lei (ultrapassando o sinal vermelho ou não pagando impostos).

Na verdade, existem muitos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, mas há um denominador comum a todos: ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos ou grupos de indivíduos que corrompem ou são corrompidos e esta relação implica uma transferência de renda que se dá fora das regras do jogo econômico ou político-legal *stricto sensu*. Considere-se, por exemplo, algumas definições do fenômeno: (i) "[Corrupção é] a prática do uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor." (Andreski:1968, 92); (ii) "Corrupção é o comportamento de agentes públicos, que foge das normas aceitáveis, para atingir fins privados." (Huntington:1968,59); (iii) "Corrupção é o mal uso do poder político para benefícios privados" (*Encyclopaedia of the Social Sciences*:1942, 448); (iii) "[Corrupção governamental é] a venda, por parte de funcionários públicos, de propriedade do governo tendo em vista ganhos pessoais." (Vhishny & Schleifer: 1993,2 ). Estas definições envolvem (i) um conceito de burocracia e de agente político, (ii) uma noção de separação entre a *res* pública e a *res* privada e têm implicitamente (iii) a idéia de transferências de renda fora das regras do jogo econômico. Analisarei ponto a ponto estes aspectos<sup>2</sup>.

Em primeiro lugar, a noção de burocracia que permeia boa parte da literatura em ciências sociais e especificamente em sociologia aplicada à administração é essencialmente weberiana. Weber (1982) define a burocracia dentro de um modelo racional-legalista, criando um tipo ideal burocrático. Neste modelo, a burocracia (pública e privada) é organizada dentro de uma hierarquia cuja função é a obtenção, da forma mais eficiente e eficaz possível, dos fins programados. No caso da burocracia pública, os agentes que dela participam possuem, neste tipo ideal, uma formação profissional adequada às funções desempenhadas, são profissionalizados e agem de acordo com as chamadas normas burocráticas. As características principais desta burocracia são a imparcialidade e a separação entre os fins privados e públicos.

Um problema implícito a tal visão de burocracia está no fato dela partir de uma distinção entre a racionalidade pública e privada, desconsiderando o papel da estrutura de incentivos, gerada dentro de um conjunto de regras e valores. Na verdade, os agentes públicos podem se comportar como caçadores-de-renda, como qualquer agente dentro do mercado (ver Tullock, 1989 e Silva, 1994, pp.17-20). Segundo esta concepção, todos os agentes públicos tendem a agir de acordo com princípios privados e, se houver a possibilidade, buscam transferir renda de outros setores da sociedade. No entanto, eles têm suas ações condicionadas por regras e por um sistema de incentivos que criam determinados resultados e se a

<sup>2</sup>Cabe salientar que existem várias outras definições e tipologias de corrupção (ver Alatas, 1990, p3).

profissionalização e a eficiência são um valor, eles também agirão de acordo com esta restrição<sup>3</sup>.

O burocrata é um agente guiado por incentivos privados-individuais, com racionalidade limitada e com comportamento de auto-preservação. No entanto, cabe salientar que suas ações dão-se dentro de um conjunto de regras que podem ser superiores ou inferiores no sentido de gerarem incentivos que condicionam ou não o comportamento para atividades como corrupção. Entrementes, a definição de burocracia dentro do marco weberiano estrito (burocracia como um tipo ideal) possui um sentido normativo importante, qual seja: a gestão da coisa pública deve ser feita profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos.

A outra suposição que reside por detrás das definições de corrupção acima está na idéia de separação entre *res* pública e *res* privada. Em primeiro lugar, sustento que esta separação é algo questionável *a priori* dentro dos marcos da teoria econômica positiva, já que não existe riqueza pública ou bem público. O governo (excetuando-se o setor produtivo estatal), nas democracias constitucionais, apenas se apropria legalmente de parte da renda nacional para produzir bens públicos e esta renda é administrada pelos burocratas e políticos. Ademais, os políticos, que são teoricamente os *public choosers*, tomam as decisões alocativas de acordo também com suas respectivas funções objetivo. Sendo o mercado político imperfeito (ver Silva, 1994), estas decisões tendem a não refletir o que seria, a rigor, uma escolha pública. Logo, os políticos, assim como os burocratas, devem ser modelados como agentes com ações auto-interessadas (*self-seeking*). A definição de *res* pública somente pode ser feita do ponto de vista estritamente normativo, onde parte-se do princípio segundo o qual os agentes públicos *devem* zelar por um estoque de recursos que é retirado da sociedade para a realização de atividades públicas.

Por fim, as definições de corrupção supõem implicitamente transferências de renda dentro da sociedade. Estas transferências ocorrem devido ao uso da máquina governamental. Isto se aplica tanto ao caso do político que recebe propinas de um grupo de pressão para aprovar um determinado projeto, como no caso do policial que se apropria de uma renda, retirada do Estado, quando ao invés de aplicar uma multa aceita um suborno.

A idéia de corrupção e as várias definições possíveis do fenômeno em questão envolvem igualmente uma noção de legalidade e ilegalidade. A definição do que é legal ou ilegal é condicionada pela história e pelo conjunto de valores de uma sociedade. Nas sociedades patriarcais, por exemplo, a sucessão de poder legítima era ditada pelo sangue e não havia separação normativa clara entre a coisa pública e a privada. Nas monarquias pré-constitucionais o soberano não separava os impostos cobrados de sua própria riqueza pessoal. Mesmo no Império Romano, onde uma certa separação entre os impostos e a riqueza do imperador existia, a predominância de uma sociedade patriarcal e patrimonialista determinava uma promiscuidade entre a *res* pública e a *res* privada (ver MacMullen, 1988, pp. 122-71). No entanto, pode-se considerar exemplos contemporâneos onde diversas culturas têm concepções distintas sobre o que é legal ou ilegal (ver Theobald, 1990, pp. 8-17).

A despeito deste fato, pode-se cunhar uma definição legalista de corrupção no setor público, da qual me aproximo: "a corrupção é o uso da função pública, por parte do burocrata ou do político, para a obtenção de ganhos privados" (Theobald, 1990, p. 15). Esta definição é normativa, dado que o uso da coisa pública tem um caráter ilegal definido subjetivamente.

<sup>3</sup>Existem muitas limitações associadas ao conceito weberiano de comportamento na esfera pública. Ver, a este respeito, o trabalho clássico de Downs (1967).

Mas, assumirei explicitamente este elemento normativo e ampliarei ainda mais esta definição, de tal forma a torná-la operacional. Esta definição deve levar em consideração que o Estado, calcado numa democracia constitucional, deve ter seus poderes de extorsão de renda e propriedade limitados<sup>4</sup> e sua gestão deve ser feita por burocratas profissionais organizados hierarquicamente e escolhidos de acordo com o mérito.

Este ponto de vista pode ser acusado justamente de "ocidental". De fato, assumirei aqui este caráter normativo da definição de corrupção dado que este tipo de organização do Estado é encarado por mim como tipo ideal. Então, apesar das objeções que fiz ao modelo weberiano, considero-o como referência de comportamento público, com o adendo que determinadas regras devem existir no sentido de disciplinar o comportamento dos agentes.

Quanto ao comportamento dos políticos, ele deve ser encarado como restrito a um conjunto de regras que devem buscar o controle da ação predatória sobre a *res* pública. Logo, a despeito da ação auto-interessada e caçadora-de-renda dos agentes públicos, suponho que suas ações devem estar delimitadas por um marco institucional que defina normativamente (i) o que é privado e o que é público e, (ii) o mal uso da coisa pública.

O Estado moderno, constitucional e democrático, é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A partir do momento que isto ocorre, há incentivos para que os diversos setores organizados da sociedade tentem desviar rendas em benefício próprio. A instituição do Estado carrega implicitamente, portanto, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Estas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Com um sistema legal estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrente do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade. Numa democracia estabelecem-se, a princípio, regras que limitam o poder dos agentes públicos e que procuram aproximar o resultado de suas ações do "bem público". Se as regras são eficientes neste sentido, não há muita possibilidade de desvios e se garante, do ponto de vista da justiça econômica, uma distribuição de recursos públicos que segue critérios normativos previamente acordados como corretos e legais.

Pode-se definir este mundo como um tipo ideal de democracia e economia. Sua importância normativa reside no fato de justamente indicar um estado de mundo desejável *a priori*. Desejável pois minimiza transferências injustas e ilegais de renda e busca o controle sobre as ações dos agentes públicos. Mas evidentemente este conceito de democracia é datado e localizado, moderno e ocidental em essência<sup>5</sup>.

A despeito destas observações, preciso de uma definição ampla de corrupção dentro da esfera pública que aceite os elementos acima mencionados como ponto de partida. Minha definição é a seguinte: *"A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extra-mercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de pay-offs, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem."*

<sup>4</sup>O Estado democrático não deixa de ser um explorador. No entanto, estes poderes estão sobre controle da constituição. Ver, a respeito da natureza exploradora do Estado, Olson(1993).

<sup>5</sup>Estes e outros problemas associados ao viés ocidental implícitos a este tipo de conceitualização são explorados por Theobald(1990:8-18).

Cabe salientar que minha definição de corrupção, como qualquer outra, possui limitações e características que lhe são próprias. Seu caráter normativo explícito pressupõe que a corrupção seja um ato ilegal, criminoso e ilegítimo. Igualmente não quero dizer que a corrupção seja um fenômeno datado e regional (ocidental); pelo contrário, ela é universal, "transistêmica"<sup>6</sup> e perpassa a história da humanidade. Apenas desejo salientar que considero a formação de instituições de controle, direito e garantia do bem público um fato moderno e associado às democracias (com imprensa livre)<sup>7</sup> e às economias de mercado. Além destes fatos, assumo explicitamente que a corrupção é um ato imoral e de traição da confiança do público em suas instituições, como salienta Alatas(1990,p.1).

### 3. EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL E OS LIMITES DA CORRUPÇÃO.

Minha definição de corrupção está presa a uma noção de Estado moderno e democrático, profissionalizado, com um mercado político desenvolvido e com um poder judiciário constituído. Contudo, faz-se mister abordar a evolução de algumas regras e valores que geraram este conjunto de instituições modernas e que definem o espaço legal e legítimo onde pode-se estabelecer o que é corrupção, quando ela aparece, seus custos e como controlá-la. É em função desta análise que definirei o que é desenvolvimento e subdesenvolvimento institucionais. Mas antes disso, preciso reconstruir alguns conceitos e avançar um pouco na história ocidental.

Defino o Estado pré-moderno como aquele onde as relações normativas entre o público e o privado não estão estabelecidas nos moldes das modernas democracias capitalistas. O Estado pré-moderno possui quatro características básicas (ver também Theobald,1990,p.19): (i) ele é uma extensão da família real (da monarquia) e não existe uma clara separação entre o orçamento do rei e o orçamento público: os "dinheiros" do soberano se confundem com os do Estado; (ii) é encarado como propriedade privada do soberano e de sua família; (iii) é confundido com a sociedade, não existindo uma clara definição de sociedade civil e (iv) constitui-se dentro daquilo que Weber definia como patrimonialismo. Esta última característica é a principal.

Weber construiu uma tipologia abrangente para analisar o processo de racionalização e modernização da sociedade. Esta tipologia está calcada, dentre outras coisas, nos conceitos de patriarcalismo e patrimonialismo ou dominação patrimonial. Segundo Weber:(i) "Denomina-se *patriarcalismo* a situação em que dentro de uma associação, na maior parte das vezes econômica e familiar, exerce a dominação (normalmente) uma pessoa de acordo com determinadas regras hereditárias fixas."(Weber:1984,184) e (ii) "Denomina-se dominação patrimonial toda dominação orientada primordialmente pela tradição."(Idem,185)

O patrimonialismo é uma ampliação para a sociedade como um todo da estrutura de dominação patriarcal e este conceito é fundamental na formação de um tipo ideal que representa o Estado pré-moderno. A dominação patrimonialista implica a incorporação de indivíduos da família do soberano e da corte na administração do domínio, da economia (tributos) e da guerra. Mas a principal diferença entre o patriarcalismo e o patrimonialismo é que o último incorpora uma estrutura administrativa.

O sistema de remuneração dentro do patrimonialismo pode ser feito pela delegação de direito de apropriação de tributos pelo funcionário-súdito ou simplesmente pela concessão de

<sup>6</sup>Este termo é usado por Alatas(1990:11).

<sup>7</sup>Por exemplo, a importância da imprensa livre (e dos *muckrakers* nos EUA) na luta contra a corrupção é destacada por Weinberg & Weinberg(1961).

terras ou de direitos de produção. Obviamente esta visão de sociedade se aproxima daquilo que conhecemos como feudalismo.

Uma característica importante do patrimonialismo é que ele se estrutura sobre uma "burocracia" formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, a princípio. O processo decisório também não é formalizado e é dado principalmente pela tradição e embora haja uma hierarquia, os funcionários do domínio não são profissionalizados, nem muito menos assalariados, no sentido capitalista do termo.

A corrupção assume uma feição peculiar nas sociedades patrimonialistas, já que não há uma clara distinção legal e normativa (constitucional) entre a *res* privada e a *res* pública. É natural a mistura entre o privado e o público, entre as posses do soberano e o orçamento do Estado. Mas isto não quer dizer que, em determinados casos ao longo da história, não houvesse uma consciência acerca do fenômeno. No entanto, o estudo de alguns exemplos retirados à Europa mostram que a consciência clara da corrupção, bem como a emergência de regras e leis que tinham por objetivo minimizá-la, surgem com o Estado moderno, com a separação legal e moral entre o soberano e o poder constitucional, com o fortalecimento das democracias e com a transição da dominação patrimonialista para a administração burocrática racional e profissional.

No caso da Inglaterra, desde a Idade Média formou-se um Estado calcado na dominação patrimonialista, onde os administradores do Reino eram recrutados de acordo com critérios pessoais e remunerados através do direito de participar da arrecadação de impostos e da divisão das terras. Este sistema de relações pessoais se amplia até a era moderna, constituindo uma rede clientelística que envolve toda a hierarquia social. Os administradores dependem da confiança do soberano que deles espera somente a fidelidade; a avaliação dos administradores não depende de qualquer critério meritocrático mas simplesmente de avaliações pessoais. O mais importante é que as relações pessoais eram determinantes para a escolha dos administradores e para a própria formação do bloco de poder político (ver, sobre o processo de evolução institucional na Inglaterra, Theobald, 1990, pp. 22-3).

Esta estrutura de padrão-cliente resiste inclusive à separação entre Igreja e Estado e ao início da *Era Tudor*. Durante a *Restauração*, a dominação patrimonialista foi fundamental para garantir o controle do rei sobre o parlamento. A compra de votos e a concessão de títulos bizarros eram táticas comuns usadas para obter-se o apoio dos parlamentares.

O século XVII é particularmente importante do ponto de vista da reforma de algumas estruturas do Estado patrimonialista inglês, mas também é um período traumático, com crises políticas e sociais sucessivas e com o florescimento violento de novas relações calcadas no trabalho assalariado e na manufatura. Dentro de um quadro social cada vez mais grave, tende a crescer a revolta popular - normalmente reprimida com extrema violência - contra as elites e seu comportamento perdulário e corrupto. A chamada "velha corrupção" inglesa do século XVIII (patrimonialista e clientelista) proliferou ferozmente dentro de um Estado parasita, fraco e privatizado por sinecuras e propinas, onde tanto *Whigs* como *Tories* assumiam uma postura predatória (Thompson, 1993, pp. 29-30). Todavia, é neste século que na Inglaterra inicia-se, dentre outras reformas que visavam a aperfeiçoar o funcionamento do Estado, a separação formal entre o orçamento do governo e o patrimônio real. Em 1782 é implementado um sistema de controle dos gastos reais e define-se formalmente o orçamento público. Esta separação irá se intensificando até a distinção formal entre os bens da família real e do Estado. Por exemplo, a necessidade do aval do parlamento sobre o orçamento da família real surge na Era Vitoriana. Por sinal, diversas medidas de controle sobre o orçamento e que determinavam disciplina fiscal foram criadas neste período. O sistema de controle orçamentário desenvolveu-se com a utilização de métodos contábeis e pela constituição da figura de Auditor Geral (*Auditor*



*General*). Tanto as apropriações orçamentárias, como o controle de caixa e a transparência orçamentários foram garantidos por esta instituição e pelo *Comptroller*.

Em 1834 foram eliminadas as sinecuras e coibidas as vendas de cargos e o uso dos mesmos com fins de compra e venda de votos. Já em 1816 foi introduzido o assalariamento dos funcionários e em 1859, um sistema de previdência pública. Em 1870 surge a obrigatoriedade do concurso público para a ascensão a cargos no Estado. No entanto, a rigor pode-se dizer que, principalmente na Era Vitoriana, os resquícios formais do patrimonialismo e do clientelismo dentro da máquina do Estado foram paulatinamente eliminados e passa a existir de fato uma burocracia profissional que se aproxima do tipo ideal weberiano. Mas cabe salientar que as regras do jogo e as instituições criadas desde a segunda metade do século XVIII formaram o arcabouço a partir do qual restringiu-se o comportamento dos agentes públicos. Portanto, a aproximação de um tipo ideal de administração do Estado não existe porque as pessoas mudam, mas principalmente por que as regras que emergiram criaram um sistema de incentivos específico. Dentre estas regras é claro que existe um sistema punitivo e legal. O exemplo mais claro acerca do papel do sistema punitivo está no caso do *Corrupt Practices Act* de 1854 que tentava inibir a compra de votos e a propina (ver Theobald, 1990, pp. 26-7). Em 1883 outra lei complementar limita os gastos em campanha e torna as penas mais severas. Paulatinamente o mercado político também passa a ser mais disciplinado e a ampliação da democracia e do controle sobre o comportamento público dos políticos contribuiu para a eliminação, pelo menos parcial, das práticas clientelistas comuns ao patrimonialismo. No meu entender, a inibição destas formas de relação pessoal definiram, no caso da Inglaterra e de outros países que evoluíram institucionalmente, o espaço legal e moral que distingue entre o que é um ato corrupto e o que não é dentro do contexto do Estado moderno e das sociedades democráticas.

Faz-se útil um breve exame paralelo da evolução institucional da Inglaterra e da França para mostrar como a corrupção foi se criminalizando (ver Theobald, 1990, pp. 27-45, Anderson, 1979, pp. 33-5 e Braudel, 1983, p. 542). O exemplo mais cabal do que hoje é considerado corrupção, e no passado não o era, é a compra e venda de postos públicos. Esta prática, considerada comum em alguns grandes impérios do oriente, foi amplamente utilizada na França medieval e durante o Absolutismo. O detentor de um cargo público renunciava e passava o posto a um parente (nepotismo) ou simplesmente vendia-o em troca de dinheiro ou bens. Esta prática tornou-se tão comum durante o século XVII que em 1604 foi instituído um imposto sobre vendas de cargos (*paulette*). Dada a habitual necessidade do Estado absolutista-mercantilista em obter receita fiscal, a prática de venda de cargos públicos foi até incentivada pelo governo.

Um outro tipo de apropriação da *res* pública hoje considerada corrupção é a venda do direito de arrecadar impostos. Na França esta prática foi extremamente comum até a Revolução Francesa. Como observa Braudel (1983, pp. 538-9, pp. 540-2), a ausência de uma estrutura administrativa que permitisse uma arrecadação mais eficiente, realizada por um corpo de funcionários governamentais, propiciou a proliferação desse sistema privado de coleta de impostos. No caso francês, foi até criado um monopólio, denominado *Ferme Générale*, constituído por alguns indivíduos com direito comprado de arrecadação (geralmente burgueses em ascensão). Como era de se esperar, grande parte da arrecadação foi roubada, privatizada.

Observa Anderson (1979, pp. 33-5)<sup>8</sup> que, no caso da Inglaterra, a venda de cargos representou uma etapa intermediária, de transição, entre a dominação patrimonialista medieval

<sup>8</sup>Ver Anderson (1979:33-5); ver também Theobald (1990:29).



*stricto sensu* e a formação de uma burocracia profissional. A venda de cargos foi importante inclusive para a penetração dentro do Estado de elementos da burguesia mercantil e, posteriormente, manufatureira.

Entretanto, estas práticas foram sendo paulatinamente substituídas e a corrupção pública, de políticos e funcionários, passou a ser definida como crime, tanto na Europa, como nos Estados Unidos. Principalmente durante os séculos XIX e XX, a profissionalização da administração pública e o aperfeiçoamento dos controles sobre a atividade dos políticos (por meio da imprensa e do exercício do voto nas modernas democracias), gerou uma diminuição (não a eliminação) das funções patrimonialistas. As relações com a coisa pública e entre os indivíduos que administram-na tornou-se mais impessoal: o mérito e a competência profissional substituíram gradualmente a patronagem, o clientelismo e o nepotismo. Por que isto aconteceu?

A inovação institucional mais importante para a mudança da estrutura do Estado e para a separação formal mais clara entre a coisa pública e a privada foi, sem dúvida, a democracia constitucional. A democracia e o seu fortalecimento colaboram para controlar, do ponto de vista da lei, o uso da máquina estatal e o comportamento de políticos e agentes públicos em geral (ver, a respeito disto, Theobald, 1990, pp. 33-9 e Krygier, 1979, pp. 6-8).

A institucionalização de um *mercado político*, onde, a despeito de suas imperfeições, os indivíduos podem escolher seus mandatários, constitui uma forma de poder jamais imaginada em sociedades centralistas e autoritárias. E, somando-se a isto, nas democracias existe uma definição constitucional dos direitos de propriedade e dos limites do Estado com relação aos mesmos. Estes direitos de propriedade açambram também a coisa pública e o estabelecimento dos limites sob os quais aqueles que a administram podem agir. Numa sociedade patrimonialista, estas delimitações são algo fluidas e, por sua própria natureza, ambíguas.

Na democracia, os cidadãos exigem (ou pelo menos podem exigir), em geral, maior eficiência e disciplina por parte daqueles que executam as escolhas públicas. Ademais, é da essência do próprio sistema de poder inerente à democracia, a fiscalização do comportamento público por parte da oposição e da imprensa livre. Historicamente, pelo menos no Estados Unidos e no Reino Unido, a imprensa tem desempenhado uma função importante na fiscalização dos agentes públicos. No primeiro caso, ela teve um papel determinante pelo menos na revelação para o público das práticas políticas clientelísticas que dominavam a política norte-americana no início deste século (ver Weinberg & Weinberg, 1961).

Uma objeção pode ser levantada à minha definição de corrupção e à forma como eu a associo com a minimização das relações de dominação patrimonial e clientelísticas: não se pode falar, então, em corrupção em sociedades pré-modernas, pré-industriais e pré-democráticas?

Esta questão é extremamente complicada e envolve o próprio cerne do meu conceito legalista e ocidental de corrupção. Poder-se-ia admitir dois pontos de vista aparentemente antitéticos aqui: (i) a corrupção é um fenômeno "natural" em sociedades pré-modernas, no sentido weberiano do termo, ou (ii) a corrupção é somente um fenômeno moderno, intrínseco às democracias constitucionais que definem formalmente a sua ilegalidade. Estas duas afirmações são complementares e não excludentes. Deve-se encarar este fenômeno social dentro de um *constructo* teórico que se aproxima de um tipo ideal de organização social e do Estado que, enquanto tal, envolve tanto uma dimensão histórica, como uma teórica, abstrata. Eu encaro a formação do Estado regulado por regras democráticas e o estabelecimento de uma burocracia profissional como fatores fundamentais para a definição formal do público e do

privado. Esta separação entre as duas *res* funda a própria república moderna, onde o poder do *Leviathan* e daqueles que exercem seu poder é limitado e controlado ao máximo. Posto isto, a corrupção é um fenômeno histórico que portanto retrocede aos períodos mais remotos da história. No entanto, a tolerância e a legitimidade associadas à corrupção diminuem sensivelmente com a evolução institucional sofrida por determinadas sociedades ocidentais, evolução esta que é congruente com a formação das modernas burocracias, com a generalização das relações econômicas de mercado e das democracias constitucionais<sup>9</sup>.

Pode-se então definir, com precisão, o que são (i) desenvolvimento e (ii) subdesenvolvimento institucionais, com relação ao fenômeno da corrupção. Uma sociedade é desenvolvida institucionalmente quando possui regras formais (leis) e informais (normas, códigos éticos) que delimitem (i) o que é público e o que é privado, (ii) os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, (iii) a liberdade de ação dos agentes públicos e que coibam (iv) as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Estes predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e à democracia constitucional. Obviamente, a definição de subdesenvolvimento institucional é a antítese desta. Cabe notar que as sociedades onde a dominação patrimonialista predominava, como as pré-modernas, são encaradas, portanto, como subdesenvolvidas institucionalmente. Mas isto não quer dizer que não existam sociedades contemporâneas onde não prevaleçam estas relações e que, portanto, não são subdesenvolvidas neste sentido. Pelo contrário, está aí o *busilis* da questão. Várias sociedades passaram por evoluções institucionais que conduziram à limitação, controle e criminalização da corrupção. Mormente, este processo foi engendrado pela minimização das relações de dominação patrimonialista e das relações clientelísticas<sup>10</sup>.

A análise do processo de modernização institucional e de seu impacto sobre o controle da corrupção conduz imediatamente ao estudo das possíveis conexões entre evolução institucional, comportamento econômico-racional e corrupção. Uma economia política da corrupção pode incluir tanto a influência das instituições, regras e valores sobre a ação, bem como a própria hipótese de ação racional condicionada por incentivos, propiciando desta forma uma estrutura analítica mais completa e geral do que aquelas oferecidas pela sociologia ou pelos estudos de caso antropológicos.

<sup>9</sup>Na verdade, a percepção do fenômeno da corrupção e inclusive sua condenação moral antecedem e muito o período moderno.

A corrupção, associada à propina e ao nepotismo, era reconhecida como um problema no Egito antigo e em Atenas, onde aliás medidas legais foram tomadas para se controlar a propina e o suborno de funcionários públicos. Durante o período da República romana, o Senado criou um tribunal para julgar o abuso de poder associado ao desvio de tributos por parte dos governadores de províncias. Ver Theobald(1990:40-1).

Durante a Idade Média ocidental foram implementadas leis que tentavam coibir a corrupção. Por exemplo, em 1275, na Inglaterra, foi instituída uma legislação que determinava proibidade por parte dos funcionários da Coroa. Em 1346 os juizes ingleses são obrigados por lei a não aceitar presentes e propinas para influenciar julgamentos. Em 1552 uma outra lei determina a perda de função para funcionários e ministros que aceitassem propinas e presentes. No entanto, todos estes esforços não redundaram na diminuição da corrupção ao longo do tempo.

Efetivamente, somente com a formação de modernas e profissionais burocracias e com a democracia consolidada é que o controle sobre a corrupção tornou-se mais efetivo. Ver, a este respeito e sobre a história da corrupção na Inglaterra, Doig(1984).

<sup>10</sup> Ver, a este respeito, Putnam(1993:146-7), Theobald(1990:49), Theobald(1983), Guasti(1981), Eisenstadt & Lemarchand(1981) e Eisenstadt(1973), Meyerson & Banfield(1969:176-7) e Speed(1978), Scott(1969,1972), Sait(1942:657-61), Gottfried(1968), Lemarchand & Legg(1972), Andreski(1966), Myrdal(1968), Williams(1987),

#### 4. CONCLUSÃO: A NECESSIDADE DE UM PROGRAMA DE PESQUISA EM ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO

Mostrarei aqui as três principais visões de corrupção dentro da moderna economia política (positiva). Elas são complementares e formam, como procurarei indicar, um arcabouço teórico útil para a análise da relação entre regras, instituições, motivações dos agentes, comportamento corrupto e consequências econômicas e sociais da corrupção. A primeira está ligada à teoria dos caçadores-de-renda *stricto sensu*, a segunda, à teoria econômica da propina e a terceira, à relação entre desempenho econômico (eficiência e crescimento) e corrupção.

A teoria dos caçadores-de-renda foi desenvolvida basicamente por Krueger (1974) e Tullock (1967)<sup>11</sup>. Segundo esta visão, os agentes econômicos possuem uma motivação básica, qual seja, buscar o ganho privado a qualquer preço. Entretanto, esta busca dá-se dentro de um conjunto determinado de regras, de acordo com as preferências individuais e restrita, num determinado instante de tempo, a uma renda nacional: aí está o ponto central do argumento. Os agentes procurarão obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras da conduta econômica e social. Entretanto, esta obtenção de renda pode implicar somente transferências dentro da sociedade, via monopólios e diversas formas de privilégios. A atividade ligada à busca desta renda é chamada de caçadora-de-renda e não é produtiva no sentido de agregar valor ao produto nacional. Analise-se o caso onde os agentes caçam renda dentro das regras do jogo. Imagine a seguinte situação: num determinado país B há um monopólio constitucional que garante a uma firma o direito de explorar e refinar petróleo. A teoria tradicional de estruturas de mercado imperfeitas argumenta que o monopolista irá ter o seu excedente (excedente do produtor) aumentado às custas de uma redução do bem-estar dos consumidores. A sociedade como um todo (inclusive os gerentes, operários e acionistas da empresa monopolista) perde uma parte do bem-estar, dado que em monopólio uma determinada quantidade do bem produzido não será negociada. A rigor, fora esta perda (*dead weight loss*), a transferência entre consumidores e o produtor implicaria uma perda líquida zero. Todavia, há sim uma perda líquida para a sociedade. O monopolista aloca recursos produtivos para a obtenção e manutenção do seu direito de monopólio, que envolve a atividade de *lobbying*, propaganda e investimento de talentos em outras atividades improdutivas associadas à pressão política e à formação da imagem da empresa estritamente ligada ao interesse de manter o monopólio.

Outro exemplo de atividade caçadora-de-renda encontra-se na imposição de barreiras ao comércio e ao protecionismo<sup>12</sup>. Neste caso, a teoria microeconômica tradicional considera os custos sociais em termos de perda de bem-estar devido ao peso-morto gerado pela proteção e constata que existem transferências de consumidores para produtores domésticos. Fora o peso-morto, não há perda líquida para a sociedade. Mas, como no caso do monopólio, as empresas que desfrutam de reservas de mercado empregam recursos financeiros e humanos em atividades improdutivas, principalmente *lobbying*. A atividade caçadora-de-renda constitui um mercado competitivo, isto é, diversos agentes tentam, na medida do possível, conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos. Entretanto, somente alguns agentes ou grupos de agentes conquistarão seus privilégios; o resultado final implica um desperdício de recursos econômicos. Este custo associado à atividade caçadora-de-renda tem uma dimensão qualitativa

<sup>11</sup> Ver, para maiores detalhes, Silva (1994:16-8). Bhagwati (1982, 1983) tem também uma definição similar de atividade caçadora de renda, DUP, *directly-unproductive profit-seeking activities* ou *unproductive profit seeking activities*.

<sup>12</sup> Ver Krueger (1974).

importante. Muitos recursos humanos de elevado talento são alocados nestas atividades improdutivas, atividades que são altamente rentáveis e, por esta razão, as transferências de renda dentro da sociedade tendem a penalizar os talentos alocados em atividades produtivas. Esta transferência de renda é acompanhada, portanto, por um considerável desperdício de recursos e de talento: há um elevado custo de oportunidade associado à atividade caçadora-de-renda.

Mas a essência da atividade caçadora-de-renda está na própria existência de um sistema tributário. Estas atividades aparecem principalmente porque existe o Estado e a arrecadação tributária. Há um incentivo para que cada facção dentro da sociedade exerça pressão sobre o governo no sentido de transferir renda na sua direção, via subsídios, isenções e outros mecanismos. Neste caso também são alocados recursos econômicos improdutivamente.

O outro custo adicional associado a atividade caçadora-de-renda refere-se às transferências de renda. Numa sociedade competitiva, os indivíduos tendem a ser remunerados de acordo com suas respectivas produtividades (salvo na presença de imperfeições de mercado). Descontado o tributo sobre a renda de um indivíduo, o mesmo pode ser realocado não necessariamente de acordo com critérios técnicos de políticas públicas, mas em função do poder relativo de determinados grupos dentro da sociedade. Do ponto de vista de justiça econômica, a distribuição da renda após a realocação *rent-seeking* poderá premiar mais o poder de influência do que o mérito e a capacidade.

Portanto, numa sociedade dividida em facções competitivas que buscam transferir renda, o resultado final do jogo social tende a ser de soma negativa: os custos da atividade caçadora-de-renda são maiores que os benefícios privados obtidos por alguns agentes ou grupos.

O incentivo para que os agentes busquem mais atividades caçadoras de renda do que atividades produtivas está no fato de que determinadas regras do jogo econômico, político e social (instituições, leis, regulamentações governamentais, valores morais/regras auto-impostas) geram um sistema de incentivos (*pay offs*) que determina a alocação dos recursos econômicos (financeiros e humanos). Caso seja mais rentável para um economista trabalhar como lobista do que como analista de projetos, ele decidirá, enquanto *homo oeconomicus*, pela primeira ocupação.

As regras do jogo formam, tecnicamente, a matriz de *pay offs* dentro da qual os indivíduos e grupos tomam suas decisões. Estas regras inclusive podem diretamente *obrigar* os agentes a exercer as atividades caçadoras de renda. O excesso de regulamentação é um exemplo disto: em muitos países em desenvolvimento, os entraves burocráticos para a abertura de negócios são tantos que os agentes vêm-se forçados a investir recursos (tempo, talento) em atividades improdutivas<sup>13</sup>.

A relação entre a teoria do caçador-de-renda e a corrupção dá-se na própria definição da função objetivo dos agentes públicos e privados e na estrutura de incentivos que predomina dentro da sociedade. A rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda dentro e fora da lei, caso não haja nenhuma consideração de restrição moral e/ou legal que imponha algum custo à ação. O clientelismo (ou *pork barrel politics*) pode ser interpretado como um arranjo dos grupos de interesse que permeiam uma determinada sociedade, grupos este compostos por caçadores-de-renda. Do ponto de vista estratégico, se os agentes públicos e privados têm que se organizar na forma de panelinhas, por exemplo, para garantir a sobrevivência econômica e política, far-lo-ão. De outra forma, entretantes, poderão ser perdedores líquidos de renda

<sup>13</sup>Ver, por exemplo, o caso do Peru, em Soto(1987).

antes mesmo de entrarem no jogo competitivo entre as diversas facções da sociedade. É evidente que, como numa loteria, muitos recursos e talentos vão ser alocados em atividades improdutivas pelas diversas panelinhas e clientelas. Alguns ganharão, muitos perderão e a sociedade como um todo estará desperdiçando recursos econômicos. Do ponto de vista da econômico, portanto, a competição corruptiva entre panelinhas (grupos organizados de caçadores-de-renda) cria custo e ineficiência.

Os agentes corruptos e corruptores podem ser modelados como agentes caçadores-de-renda. A diferença entre o agente caçador-de-renda *stricto sensu* está no fato de que os corruptos agem fora da lei. Segundo Jagannathan (1987, pp. 108-25) em países em desenvolvimento existe muita aderência desta visão de economia política da corrupção. Os programas sociais e de desenvolvimento são geridos por agentes públicos que se deparam com um excesso de demanda sobre os recursos disponíveis. É elevado o incentivo para o recebimento de propinas e para a participação, como também agente caçador-de-renda, em grupos de padrões-clientes. As conseqüências disso são nefastas, principalmente em se tratando de países pobres (ver, sobre os custos da corrupção no orçamento no Brasil, da Silva, 1995).

Esta visão de corrupção com o resultado de comportamento caçador-de-renda fora da lei pode ser complementada pela economia política da propina (Rose-Ackerman, 1978). O estudo econômico das instituições burocráticas e legais deve levar em consideração os fenômenos do suborno e da propina, principalmente devido ao fato deles estarem ligados ao conflito inerente entre o bem público e o mercado. Iniciemos o argumento imaginando um mundo econômico perfeito. Numa situação de competição perfeita, as relações de troca entre os agentes privados é impessoal e visa maximizar a função de utilidade de cada um. Um prestador de serviço vende seus préstimos a qualquer outro agente desde que a venda seja-lhe satisfatória do ponto de vista privado; *mutatis mutandis*, o comprador de um serviço demanda-o de qualquer agente, desde que a troca conduza-o ao máximo esperado de bem-estar. Num Estado perfeito, composto por burocratas profissionais e políticos cujo comportamento é estritamente público, as decisões também não envolvem nenhum critério pessoal. Os agentes públicos simplesmente maximizariam uma função de bem-estar social e proveriam, da forma mais eficiente possível, a sociedade de bens públicos. Um mundo onde existe corrupção e propina afasta-se desde modelo puro exatamente onde é relevante o direcionamento da análise: no estabelecimento, de uma forma ou de outra, de relações pessoais entre agentes públicos e privados. O mesmo pode ser aplicado à empresa privada, onde relações pessoais podem substituir as impessoais e gerar a chamada corrupção privada.

A propina pode ser definida, a despeito da generalidade, como o meio financeiro de se transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando a transferência de renda ilegal dentro da sociedade ou a simples apropriação indevida de recursos de terceiros ou a garantia de tratamento diferenciado (como na maior parte dos casos de corrupção em baixos níveis de administração). A corrupção política, dentro desta visão, pode ser encarada da seguinte forma. Os agentes públicos em geral e os políticos em particular, agem como *homo oeconomicus*. Os políticos têm como objetivo principal a eleição, a reeleição e a obtenção de um fluxo de renda. O mercado político não é perfeito e os eleitores não possuem controle total sobre as ações de seus escolhidos. Ademais, existem muitas assimetrias de informação e o próprio processo de negociação política (*logrolling*) gera espaço para o pagamento de serviços de representação de interesse de *lobbies*.

Supondo a existência de algum controle sobre o comportamento dos políticos, há um *trade off* entre a obtenção de propinas e a possibilidade de reeleição. Por exemplo, caso fique claro à base eleitoral de um deputado que ele mais defende o interesse de alguns grupos de

pressão do que os interesses mais genéricos das bases que o elegeram, aumentará a possibilidade de que o mesmo não se relega, porém a propina implícita à representação dos *lobbies* pode compensar, na margem, a perda da eleição seguinte. O controle sobre a propina dependerá, em grande parte, da restrição moral de cada político à mesma e do interesse público com relação ao comportamento político (ver Rose-Ackerman, 1978, pp. 15-50). A corrupção em geral, ligada à propina, está ligada em última instância às imperfeições do mercado de bens e serviços e do mercado político. Geralmente os governos são grandes compradores de bens de capital e de obras de infra-estrutura cujos preços são dificilmente estabelecidos dentro de uma lógica de mercado. As obras públicas envolvem grandes quantidades de dinheiro que são manipuladas por diversos agentes públicos e privados, que podem estabelecer muitos argumentos que justificam preços que podem implicar superfaturamento e divisão de propinas entre as partes envolvidas. Como há um problema de controle e supervisão do comportamento dos agentes públicos que tomam estas decisões econômicas e financeiras, abre-se margem para a corrupção<sup>14</sup>.

A terceira e mais moderna intervenção da economia sobre o tema da corrupção vem do trabalho de Shleifer & Vishny (1993). A preocupação central aqui é a relação entre instituições e corrupção e a relação da mesma com o crescimento econômico. O argumento básico sustenta que a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal e; (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. O maior impacto da corrupção, em termos econômicos, está no seu custo para o crescimento. 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 na sua obtenção (formação e manutenção de uma rede de funcionários a um esquema de corrupção, manipulação de informações orçamentárias, etc.). O resultado da corrupção, em termos de custos, pode ser a redução do crescimento econômico (alocação de recursos em atividades improdutivas) e a deformação das políticas sociais de desenvolvimento.

Existe um outro exemplo dos custos da corrupção associado ao crescimento. Os investimentos externos em um determinado país podem ser prejudicados quando diversas agências estatais, envolvendo políticos e burocratas, exige propinas dos agentes privados para a implementação de projetos<sup>15</sup>. As empresas e investidores podem preferir investir em países onde o nível de corrupção é menor, dado que estes "custos informais" entram como fator de desconto no cálculo da rentabilidade de projetos.

Estes exemplos de imperialismo saudável da economia no estudo da corrupção representam uma atividade de pesquisa relativamente recente. As vantagens de se trabalhar "economicamente" o tema são indiscutíveis. A corrupção envolve a busca de fins fiduciários, a existência de assimetrias de informação e o problema da racionalidade e da cooperação humanas. A economia política pode oferecer um conjunto de instrumentos para analisar evolução institucional e complementar as abordagens sociológicas sobre o tema. O enquadramento, dentro de uma análise econômica, de conceitos como patrimonialismo e clientelismo, pode ser feito com facilidade, já que, do ponto de vista alocativo, o importante é a eficiência, e do ponto de vista normativo, a justiça distributiva. No entanto, tal análise

<sup>14</sup>Tecnicamente, há aqui um problema de principal-agente. A maior parte dos casos de corrupção, tanto no setor privado, como no público, envolvem assimetrias informacionais e o problema principal-agente. Além de Rose Ackerman (1978), Klitgaard (1988) adota esta visão. Ver também, a este respeito, Shleifer & Vishny (1993).

<sup>15</sup>Ver Shleifer & Vishny (1993:614-6). Este autores citam a Rússia contemporânea como exemplo deste tipo de corrupção.

econômica da corrupção deve ser ampliada à economia política, já que o estudo das regras e instituições sociais é importante para a definição do sistema de incentivos que influencia o processo de tomada de decisão dos agentes.

O principal *insight* advindo das abordagens econômicas da corrupção é a necessidade de se estudar os sistemas de incentivos dos agentes e tentar explicar por que eles podem, sob determinadas situações institucionais formar grupos de interesse com estrutura clientelística para exercer a função de catalisador de comportamentos caçadores-de-renda "fora-da-lei", ou, portanto, corruptos. O comportamento ligado à corrupção pode ser interpretado como um caso especial de ação caçadora-de-renda; a corrupção surgiria porque existiriam uma série de regras e instituições que criam incentivos para caçar renda *ilegalmente*<sup>16</sup>.

O que se pode afirmar a partir destas visões econômicas da corrupção?

O objetivo central deste ensaio foi construir uma definição de corrupção, levando em consideração os conceitos de evolução, desenvolvimento e subdesenvolvimento institucionais. Dentro desta perspectiva estritamente conceitual do trabalho, procurei salientar que a economia política pode ser uma alternativa teórica às visões tradicionalmente associadas às teorias de modernização sociológicas, que de uma forma ou de outra partem de um referencial weberiano, que associa a superação das relações tradicionais à idéia de profissionalização da burocracia, racionalização dos processos sociais e hegemonia de critérios meritocráticos. Esta é a conclusão básica, do ponto de vista metodológico: o estudo das regras, instituições e incentivos, dentro de um arcabouço de teoria da ação racional, pode complementar e superar as análises tradicionais de corrupção (sociológicas e antropológicas) devido ao fato de tornar-se factível a explicação da formação e da rigidez ou não de algumas instituições. Estas instituições podem gerar incentivos para o comportamento caçador-de-renda ilegal, dentro de estruturas clientelísticas.

A economia fornece instrumentos de análise importantes para o estudo do comportamento corrupto generalizado. Logo, dado o fato de que o mesmo pode estar sendo externamente caro para a sociedade brasileira, coloca-se aqui a oportunidade de uma proposta de uma agenda de pesquisa em economia política da corrupção.

## 5. BIBLIOGRAFIA E REFERÊNCIAS.

- Alatas, S. H.. *Corruption: Its nature, causes and functions*. Gower Publishing Group (Averbury). 1990.
- Anderson, P.. *Lineages of the Absolutist State*. New Left Books. 1979.
- Andreski, S.. *African predicament*. Atherton Press. 1968.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. *Parasitism and subversion: the case of Latin America*. Weindenfeld & Nicolson. 1966.
- Antoci, A. & Sacco, P.L.. *Public contracting evolutionary game with corruption*. in "Journal of Economics", vol 61, 1995.
- Becker, G. (1976). *The economic approach to human behavior*. Chicago University Press.
- Bhagwati, J.. *Directly-unproductive profit-seeking activities*. in "Journal of Political Economy", outubro. 1982.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. *DUP activities and rent-seeking*. in "Kyklos", 36, 1983.
- Banfield, E.C.. *Urban government: a reader in politics and administration*. Free Press. 1969.
- Bezerra, M.O.. *Corrupção: um estudo sobre o poder público e as relações pessoais no Brasil*. Relume Dumará. 1995.
- Boycko, M., Shleifer, A. & Vishny, R.. *Privatizing Russia*. MIT Press. 1995.

<sup>16</sup>Ver, como exemplo de economia política moderna aplicada à corrupção, Kurrer(1993).



- Braudel, F. *The wheels of commerce*. Routledge. 1983.
- Buchanan, J.M.. *Ethics and economic progress*. University of Oklahoma Press. 1994.
- Carvalhosa, M.(org.). *O livro negro da corrupção*. Paz e Terra. 1995.
- Doig, A.. *Corruption and misconduct in contemporary British politics*. Penguin. 1984.
- Downs, A.. *Inside bureaucracy*. Little, Brown and Company. 1967.
- Eisenstadt, S.N.. *Traditional patrimonialism and modern neopatrimonialism*. Sage. 1973.
- \_\_\_\_\_, & Lemarchand, R.. *Political clientelism, patronage and development*. Sage. 1981.
- \_\_\_\_\_, & Roniger, L.. *Patrons, clients and friends*. Cambridge University Press. 1984.
- Elton, G.R.. *Reform and reformation: England 1509-1558*. Edward Arnold. 1877.
- The Encyclopaedia of Social Sciences*. Harvard University Press. 1942.
- Gottfried, A.. *Political machines*. in "International Encyclopaedia of Social Sciences". Vol 12, 248-52. 1968.
- Guasti, L.. *Clientelism in decline: a Peruvian regional study*. in *Patrons, clients and friends*. (Eisenstadt, S. N. & Lemarchand, R. eds). Cambridge University Press. 1981.
- Hanna, W.A.. *A primer of 'korupsi'*. in "The American Universities Field Staff" (*Southeast Asia Series*), vol XIX, 8. 1971.
- Hartz, L.. *The founding of new societies*. Harcourt. 1964.
- Heidenheimer, A.J.. *Political corruption: readings in comparative analysis*. Transactions Books. 1978.
- Hill, C.. *Reformation to Industrial Revolution*. Penguin. 1976.
- Huntington, S.P.. *Political order in changing societies*. Yale University Press. 1968.
- Jagannathan, N.V.. *Informal markets in developing countries*. Oxford University Press. 1987.
- Klitgaard, R.. *Controlling corruption*. University of California Press. 1988.
- Krueger, A.O.. *The political economy of rent-seeking*. in "American Economic Review", 64. 1974.
- Krygier, M.. *State and bureaucracy in Europe: the growth of a concept*. in *Bureaucracy: the carrier of a concept* (Kamenka, E. & Krygier, M. eds.). Edward Arnold. 1979.
- Kurrer, O.. *Clientelism, corruption and the allocation of resources*. in "Public Choice". 77, 1993.
- Leff, N.. *Economic development through bureaucratic corruption*. in "American Behavioral Scientist", novembro, 1964.
- Lemarchand, R. & Legg, K.. *Political clientelism and development*. in "Comparative Politics", vol 4,2. 1972.
- MacMullen, R.. *Corruption and the decline of Rome*. Yale University Press. 1988.
- Magnusson, L.. *Mercantilist economics*. Kluwer Academic Press. 1993.
- Mbaku, J.M.. *Bureaucratic corruption as a rent-seeking behaviour*. in "Konjunkturpolitik", 1992.
- Meyerson M. & Banfield, E.C.. *A machine at work*. in *Urban government: a reader in politics and administration* (Banfield, E.C. ed.). Free Press. 1969.
- Myrdal, G.. *Asian drama: an inquiry into the poverty of nations*. Penguin. 1968.
- Olson, M.. *Dictatorship, democracy and development*. in "American Political Science Review", setembro, 1993.
- Perkin, H.. *The origins of modern English society 1780-1880*. Routledge. 1969.
- Perrota, C.. *Early spanish mercantilism: the first analysis of underdevelopment*. in *Mercantilist economics* (Magnusson, L. ed.). Kluwer Academic Press. 1993.
- Putnam, R.D.. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press. 1993.
- Robbins, L.. *An essay on the nature and significance of economic science*. Macmillan. 1932.
- Rose-Ackerman, S.. *Corruption: a study in political economy*. Academic Press. 1978.
- Sait, E.M.. *Machine, Political*. in "Encyclopaedia of the Social Sciences". Vol IX, 657-61, 1942.
- Scoot, J. C.. *Comparative political corruption*. Prentice Hall. 1972.

- \_\_\_\_\_. *Corruption, machine politics and political change*. in "American Political Science Review, 63,4, 1969.
- Shleifer, A. & Vishny, R.W.. *Corruption*. in "Quarterly Journal of Economics", agosto, 1993.
- Silva, M.F.G.. *A economia política da corrupção*. Relatório de Pesquisa número 03/1995, Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1995.
- Silva, M.F.G.. *Instituições e desempenho econômico*. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, paper. 1994.
- Silva, M.F.G.. *O livro negro da corrupção* (resenha). in "Revista de Economia Política", vol 6, abril/junho, 1996.
- Soto, H.. *Economia subterrânea: uma análise da realidade peruana*. Editora Globo. 1987.
- Speed, J.G.. *The purchase of votes in New York City*. in *Political corruption: readings in comparative analysis* ( Heidenheimer, A. J. ed.). Transaction Books. 1978.
- Stone, L.. *The causes of the English revolution 1529-1642*. Routledge. 1873.
- \_\_\_\_\_. *Family, sex and marriage in England 1500-1800*. Penguin. 1982.
- Theobald, R.. *Corruption, development and underdevelopment*. MacMillan. 1990.
- Thompson, E.P.. *Customs in commom*. Penguin. 1993.
- Tullock, G.. *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*. in "Western Economic Journal, 5. 1967.
- \_\_\_\_\_. *The economics of special privilege and rent seeking*. Kluwer Academic Press. 1990.
- Waquet, J.. *Corruption: ethics and power in Florence, 1600-1770*.
- Weber, M.. *Economia e sociedad*. Fondo de Cultura Económica. 1984.
- Weinberg, A. & Weinberg, L.. *The muckrakers*. Simon and Schuster. 1961.
- Williams, R.. *Political corruption in Africa*. Gower. 1987
- Obra de referência geral:
- World Development Report*, 1983.