



**3º Concurso de
Monografias da CGU**
Controladoria-Geral da União



1º lugar – Prevenção da Corrupção

Autor: James Batista Vieira

Rio de Janeiro - RJ

Os Microfundamentos da Corrupção: por que e como
as medidas anti-oportunistas devem gerenciar os
riscos da corrupção?

**III CONCURSO DE MONOGRAFIAS DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO**

**Tema 01
Prevenção da Corrupção
Categoria Profissional**

Os Microfundamentos da Corrupção: Por que e Como as Medidas Anti-Oportunistas Devem Gerenciar os Riscos de Corrupção?

2008

RESUMO

A corrupção no Brasil – como em qualquer outro país - decorre da inabilidade em oferecer resistência aos riscos de oportunismo, inerente as transações humanas, mediadas por instituições. Por isso, este ensaio qualitativo, de cunho metodológico, trata de analisar porque e como as medidas anti-oportunistas, de prevenção e combate à corrupção, devem aperfeiçoar suas capacidades de gerenciar os riscos de corrupção.

O principal objetivo do estudo é demonstrar a premência dos esforços de construção e manutenção das capacidades institucionais de resistência à corrupção, que exigem uma transformação fundamental: *a substituição das tentativas, metodologicamente, controversas de mensuração, direta ou indireta, da ocorrência de corrupção, em favor de métodos capazes de mensurar e aperfeiçoar a gerência dos riscos de corrupção*. Uma proposta inovadora, ainda não incorporada às estratégias anti-oportunistas de órgãos como a Controladoria Geral da União (CGU), responsável pela elaboração destas medidas, no âmbito da administração pública federal do Brasil.

Com o objetivo de evidenciar, metodologicamente, a relevância destas mudanças, o estudo: (i) avalia a maneira pela qual a corrupção é analisada hoje, problematizando seus desafios metodológicos (conceituais e de mensuração); (ii) propõe, com base neste diagnóstico, a transformação fundamental da análise da corrupção (apresentando um novo modelo heurístico e explicitando seus microfundamentos); e, (iii) descreve as implicações desta transformação sobre a análise e a avaliação dos riscos de corrupção (discutindo as soluções encontradas na Austrália, por uma agência correlata a CGU).

Palavras-Chave: Corrupção, Mensuração, Avaliação de Riscos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO _____	05
CAPÍTULO I – Diagnóstico: Como a corrupção é analisada? _____	08
1.1. A Atual Classificação dos Estudos sobre Corrupção _____	08
1.2. Definindo e Mensurando a Corrupção _____	16
1.2.1. Sob a Definição: Os Problemas da Condição Suficiente _____	17
1.2.2. Sob a Mensuração: O Problema dos Indicadores _____	19
CAPÍTULO II – Prognóstico: Como analisar a corrupção? _____	24
2.1. A Essência do Conceito de Corrupção _____	24
2.2. Os Microfundamentos da Análise _____	35
2.3. A Transformação Fundamental _____	44
CAPÍTULO III – Implicações: Como analisar e avaliar os riscos da corrupção? _____	49
3.1. Como Analisar a Corrupção? _____	49
3.2. Como Avaliar os Riscos de Corrupção? _____	57
3.2.1. Identificando os Riscos de Corrupção no Setor Público _____	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	66
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.0 – A corrupção segundo as tradições conceituais existentes	08
Quadro 2.0 – Abordagens Conceituais Adotadas pelos Estudos Vencedores na Categoria Profissional do Último Concurso de Monografias da CGU – 2007	15
Quadro 3.0 – Estrutura lógica da transação corrupta e fenômenos próximos, no domínio público, em sua dimensão política ou legislativa	29
Quadro 4.0 – Exemplos de Ativos Específicos no Domínio Público e Privado.....	42
Quadro 5.0 – Atributos do Processo de Contratação	47

INTRODUÇÃO

O especialista interpreta a realidade por meio de lentes conceituais de um referencial teórico que provê as diretrizes para a descrição (interpretação, explicação, classificação) predição e inferência causal indispensáveis à *formulação* e a *avaliação* de programas governamentais e políticas públicas. Erros e parcialidades conceituais, de mensuração e validação promovem medidas necessariamente incompletas, potencialmente ineficazes e ineficientes, e carregam consigo uma série de distorções que impõem custos ainda maiores as sociedades que necessitam prevenir e combater à corrupção.

A pesquisa metodológica aplicada à análise de um determinado conceito e sua mensuração, distinta da preocupação com os métodos e técnicas, contribui e antecede ao avanço do conhecimento adquirido pela pesquisa empírica, pois a validade da inferência (descritiva ou causal) depende de uma adequada formulação e identificação dos conceitos - da mesma forma, ou talvez de maneira ainda mais fundamental, que as etapas consecutivas da pesquisa, como a construção e o teste das hipóteses. (BRADY, COLLIER, e SEAWRIGHT 2006, 203)

No universo de estudos da corrupção, as questões metodológicas são imperativas, pois há diversas tradições de estudo do fenômeno disputando a primazia sobre pontos de vista ontológicos e metodológicos distintos. A investigação empírica, acerca das causas e conseqüências da corrupção, destaca-se pela controvérsia - a respeito da validade, confiabilidade, amostragem e, especialmente, pelo fato dos índices de corrupção que buscam mensurar a corrupção diretamente, pela experiência ou percepção da corrupção existente, não estarem correlacionados entre si. (SAMPFORD et al. 2006)

O atual estágio do conhecimento acerca da corrupção reflete estas dificuldades e oferece um conjunto limitado de assertivas, raramente, compartilhadas entre os especialistas – acadêmicos ou profissionais. Por isso, é indispensável, tratando-se de tema tão controverso, reavaliar e explicitar os microfundamentos que orientam as proposições, em sua dimensão ontológica e metodológica.¹

Inicialmente, é preciso diagnosticar a natureza do fenômeno da corrupção, questionando a maneira como é analisada, definida e mensurada. Este esforço, desenvolvido na primeira parte deste ensaio, permite identificar os problemas ontológicos e metodológicos dos estudos existentes e oferece as bases para o seu aprimoramento. Com base nestas informações de diagnóstico, a segunda parte deste ensaio dedica-se a constituição de um modelo heurístico que permita redefinir o fenômeno da corrupção (ontologia) e reavaliar a maneira pela qual este fenômeno vem sendo estudado (metodologia).

A mensuração da corrupção não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para atingir os propósitos de (i) chamar atenção ao tema, legitimando as medidas políticas necessárias a sua intervenção; (ii) identificar onde e como intervir de maneira eficaz e eficiente; (iii) avaliar as medidas anticorrupção, comparando a situação antes e depois da intervenção; ou, ainda, (iv) validar as proposições, descritivas e causais, acerca da corrupção, tornando possível oferecer evidências, a favor ou contra os diversos argumentos, sobre as principais causas e conseqüências da corrupção.

O modelo heurístico apresentado cumpre, em grande medida, os propósitos de (i) chamar atenção ao tema, justificando sua relevância, e (iv)

¹ Huberts, Lasthuizen e Peeters (2006, 265) resumem esta discussão ao afirmarem que: *"We all agree that corruption is an important and complex phenomenon and we agree that we disagree about its content."*

oferecer as explicações descritivas e causais que permitem resolver os problemas de correlação espúria e trivialidade dos modelos de simulação econométrica.

A análise do risco, proposta na terceira parte deste ensaio, se propõe a cumprir os demais propósitos, permitindo: (ii) identificar onde e como intervir de maneira eficaz e eficiente; e, (iii) avaliar as medidas anticorrupção, comparando a situação anterior e posterior à intervenção. A principal contribuição, neste sentido, é que esta nova proposta de análise do perfil de risco de corrupção, especialmente desenvolvida para o setor público, difere substancialmente das iniciativas existentes para mensurar a corrupção - direta ou indiretamente.

O propósito deste ensaio é realizar este esforço metodológico primordial, de reavaliação dos aspectos negligenciados pelos estudos atuais da corrupção e suas implicações sobre a gerência dos riscos institucionais que lhe estão associados. O estudo adota uma aproximação contratual dos fenômenos sociais, analisando a corrupção em termos transacionais, permitindo o entendimento micro analítico das estruturas de governança capazes de redimir os custos associados a este tipo, particular, de transação.

Como será possível demonstrar ao longo deste ensaio, somente a partir desta sólida fundamentação meta-teórica será possível avaliar com acuidade as proposições existentes e suas implicações sobre o risco de avanço das transações corruptas sob as instituições sociais, oferecendo aos pesquisadores e gestores do setor público e privado os instrumentos necessários a identificação de onde e como intervir nas organizações, de maneira a torná-las mais capazes de resistir à corrupção por meio do adequado gerenciamento de seus riscos.

CAPÍTULO I – Diagnóstico: Como a Corrupção é Analisada?

1.1. A Atual Classificação dos Estudos sobre Corrupção

De acordo com a literatura especializada é possível identificar a existência de uma tradição jurídica, sociológica e da economia política relacionada ao estudo da corrupção. A cada uma subjaz um fundamento ético, uma abordagem conceitual e um critério de demarcação conceitual que constituem um marco teórico-analítico responsável pela descrição, predição e inferência causal, indispensáveis ao entendimento deste fenômeno social.²

Quadro 1.0. A corrupção segundo as tradições conceituais existentes

Tradição	Fundamento Ético ³	Abordagem ⁴	Critério de Demarcação
Jurídica	Contratual	Relativista	Legal
Sociológica	Utilitarista	Relativista	Legitimidade social
Economia Política	Utilitarista	Mínima	Condição suficiente

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

A tradição jurídica assume que o ato corrupto é o delito tipificado na lei dos diversos países. O critério de demarcação conceitual é a legalidade. As definições acerca da corrupção estão descritas no direito administrativo, que

² Ao carregarem consigo estas dimensões, as tradições aqui identificadas, diferem de um enfoque etimológico-filosófico [da corrupção], caracterizado por John Gerring (2001) como semântico (preocupado com a análise do significado das palavras e a perspectiva filosófica relacionada às definições). Sob o ponto de vista semântico, a corrupção adota múltiplos significados – de acordo com a origem histórica e a autoridade de quem a define. A palavra corrupção advém do latim, *corruptio*, que significa deterioração, estrago ou apodrecimento da matéria - o vocábulo, originalmente, advém das ciências naturais. O direito e as demais ciências sociais utilizam esta expressão por analogia, quando, por exemplo, tipificam os crimes de corrupção. Decorrem deste uso analógico do termo a universalidade e a complexidade conceitual do termo corrupção - desde o princípio, utilizado tanto em referência a fenômenos oriundos do setor público como privado. Daí, segundo Raulino Brüning (1997, 8-9), decorrerem expressões como: a inflação corrompe nossa moeda, a mídia esta corrompendo nossa linguagem, o juiz do jogo de futebol foi corrupto.

³ O fundamento ético é o responsável por estabelecer as relações lógicas que fundamentam os valores acerca do que é certo ou errado, de acordo com um fundamento racional. (THIRY-CHERQUES 2007) Portanto, relacionado à dimensão normativa subjacente ao marco analítico.

⁴ A abordagem conceitual é a dimensão que trata da estratégia de conceituação adotada, frente a critérios (de demarcação conceitual) como a legalidade, a legitimidade ou a correspondência frente a condições necessárias e suficientes - são os elementos necessários a identificação e caracterização do fenômeno da corrupção propriamente dito.

regulamenta as relações entre o funcionário público e a coisa pública, tipificando a corrupção na forma de delitos, tais como a fraude e o estelionato.⁵ (FILGUEIRAS 2004; GARCIA 2003; PALOMBARA 1994) Esta tradição adota uma concepção ética contratualista, pois assume que a conduta ética decorre de um acordo, convenção ou contrato⁶. Sob este ponto de vista, normativo, o ser humano não é exclusivamente racional, pois tende a perseguir seus interesses imediatos; por isso, o contrato, mesmo entre livres e iguais, deve ser garantido pela possibilidade de alienação da liberdade (exclusão) e da igualdade (subordinação), em todo ou em parte, daqueles que rompem ou fraudam os acordos. (THIRY-CHERQUES 2007, 54-55)

De acordo com a tradição jurídica, é possível afirmar que são características do fenômeno da corrupção: a antijuridicidade da conduta; a busca de benefício privado, material ou imaterial, alcançado ou não; e, o prejuízo ao patrimônio público. (BRÜNING 1997, 17) Entretanto, a conceituação jurídica é insatisfatória, pois a corrupção é um fenômeno que transcende os limites da norma jurídica. A noção de que a corrupção é uma infração formal da lei desconsidera que a própria lei é oriunda da concepção ética e moral em torno do bem comum que a antecede e sustenta sua eficácia. Além disso, as leis não são consistentes em sua interpretação e aplicação entre os diferentes países, pois o

⁵ No direito brasileiro, por exemplo, o código penal distingue a corrupção em *passiva*, ao solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida ou aceitar promessa de tal vantagem, no artigo 317º; e *ativa*, ao prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, no art. 333º. (BRASIL 2005) Em sentido amplo, entretanto, o conceito abrangeria outras infrações penais e civis contra a administração pública, como: peculato, prevaricação, desvio de verbas públicas e outros atos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10º, 11º, da Lei nº. 8.429/92. Em criminologia a corrupção abrange os mais diversos crimes. (OLIVEIRA 1991, 83; HABIB, 147-148)

⁶ Neste caso, a noção de contrato é intuitiva. *Contrahere* significa contrair, estreitar (com [junto] + *trahere* [puxar, trazer]). Ao acordar, nas mesmas condições que os outros o fazem, estabelece-se intuitivamente um estreitamento, uma confiança mútua e uma base de ordenação para as relações interpessoais.

que é ilegal em um país pode não ser em outro, levando a situações em que atos similares podem ser definidos como corrupção, ou não, de acordo com o regime jurídico ao qual estiverem submetidos; ou, desconsiderando que, mesmo quando houver um acordo corrupto, de fato, será necessária uma determinação judicial, que pode não ser adequada. (HEYWOOD 2002) Em termos lógicos, isto significa afirmar que, em regimes em que não existam regras de conduta sobre o assunto, a corrupção não existirá – o que significa afirmar que a corrupção pode abolir-se por decreto.⁷ (FILGUEIRAS 2004; GARCIA 2003; HARRIS 2003)

A tradição sociológica, inspirada pela teoria da modernização (predominante nos anos 60 e 70) afirmou o papel das estruturas sociais e das normas morais e éticas na determinação da corrupção. Neste caso, as transações corruptas seriam peculiares a contextos sócio-culturais específicos, difíceis de capturar em análises comparativas de grande número de casos ou orientadas para variáveis. A descrição e a interpretação sociológica enfatizam as diferentes tradições culturais e seus valores sociais, fazendo uso de categorias analíticas como custo moral, grau de institucionalização, modernização e desenvolvimento sócio-econômico.⁸ (BANFIELD 1958; PIZZORNO 1992; COLEMAN 1987)

Esta tradição enfatiza o relativismo sócio-cultural em suas análises, ao permitir que uma determinada situação não pareça corrupta em comparação a outra semelhante. Assim, o que é considerado corrupto em um país, pode

⁷ Os acordos corruptos, em especial aquelas de caráter político, ocorrem entre as elites que estão no poder dos países e que, não surpreendentemente, são objeto de suspeita e, ao mesmo tempo, responsáveis por decidir, interpretar ou implementar a lei. Definir a corrupção por sua ilegalidade implica omitir toda a dimensão transacional deste fenômeno – seu *modus operandi*. A tradição conceitual jurídica da corrupção desconsidera que a própria lei é objeto de formulação, interpretação e execução parcial; por isso, é tanto produto da corrupção como instrumento de seus objetivos. (GARCIA 2003)

⁸ Há diversos estudos nas ciências sociais relacionando o capital social e a corrupção, para maiores esclarecimentos consultar os estudos de Robert Putnam (1996), Timothy Power e Júlio González (2003) e Peter Graeff (2005) .

constituir-se num comportamento aceitável em outra região ou momento histórico. De acordo com Marcos Fernandes da Silva (2001), as várias definições possíveis envolvem uma noção de legalidade e ilegalidade, por isso, o que pode ser considerado corrupto em um Estado moderno e democrático, não precisa ser em regimes passados e monárquicos. Isto, por que as definições são condicionadas pela evolução histórica das instituições públicas e pelo conjunto de valores da sociedade.⁹ (SILVA 2001)

Deste modo, a tradição sociológica adota tanto a característica relativista da tradição jurídica ao afirmar que a identificação e a própria existência da corrupção são determinadas pelo sistema social, de acordo com o critério da legitimidade; quanto assume um enfoque ético-moral, inspirado pelo utilitarismo - posteriormente, incorporado a tradição da economia política que define a corrupção como o abuso do poder público (o interesse da maioria) pelo interesse privado. A partir de então, subjacente as diversas concepções de corrupção há uma perspectiva ética utilitarista, resumida na infração da máxima utilitarista “o maior bem ao maior número de pessoas”; posteriormente, traduzida na definição de corrupção como o “abuso do poder (público) confiado pelo interesse privado”.

Esta tradição desenvolveu categorias conceituais gerais para discutir os custos e os benefícios da corrupção, mas não promoveu análises e recomendações descoladas da particularidade dos contextos de observação. Disto, resultaram recomendações controversas, como as de Joseph Nye (1967) que ao discutir as vantagens da corrupção [*para o desenvolvimento econômico,*

⁹ Algumas definições clássicas de corrupção no pensamento social foram estabelecidas por Vilfredo Pareto e Samuel Huntington. O primeiro ao afirmar que a diferença [entre os países] será identificada, substancialmente, no sentimento do povo; ou seja, onde o povo for mais honesto, haverá um governo honesto (PARETO 1984); o segundo, ao dizer que a corrupção é uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política que gera incentivos aos grupos sociais para explorarem o poder público com o objetivo de auferir benefícios privados (HUNTINGTON 1968).

a integração nacional, o aumento da capacidade do governo] faz a ressalva de que é preciso observar o desenvolvimento político de cada país, pois a corrupção só seria benéfica em “contextos sociais favoráveis”. (NYE 1967) Neste sentido, o desafio seria fazer com que esta corrupção, sistêmica, produzisse resultados agregados favoráveis ao desenvolvimento. Portanto, além do desafio da mudança e da criação de instituições, a modernização [para conter a corrupção] deveria fomentar uma mudança nos padrões sócio-culturais dos países tradicionais.

A tradição da economia política, atualmente preponderante, negou esta hipótese da funcionalidade sistêmica da corrupção, contida na crença de que a corrupção pode promover a eficiência do funcionamento de Estados tradicionais ou fracos. (ROSE-ACKERMAN 1999; DELLA PORTA e ROSE-ACKERMAN 2002) E, também, superou o relativismo conceitual das tradições jurídica e sociológica, ao definir a corrupção, exclusivamente, a partir de uma única condição suficiente: “o abuso do poder confiado pelo interesse privado”.¹⁰

A economia política analisa a corrupção sob a perspectiva micro e macro econômica. Os modelos microeconômicos desenvolveram-se a partir do modelo proposto por Gary Becker (1968), em que a escolha, em participar ou não dos acordos corruptos, envolvem a mensuração dos seus custos e benefícios esperados. Integrar um esquema corrupto, como no crime, exige um benefício líquido esperado positivo.¹¹ A economia do crime, contudo, não distingue à

¹⁰ Segundo Brow (2006, 59), “*the abuse of entrusted power for private gains*” é uma definição intermediária de corrupção, que pode ser desdobrada em uma definição mais geral “*the abuse of entrusted power*” ou em definições mais específicas, como “*the abuse of public/private power for private/personal/unlawful/financial/pecuniary profit/benefit/gain*”.

¹¹ Esta perspectiva é influenciada pela perspectiva utilitarista de que a legislação governa os indivíduos por meio do interesse de cada um; ou seja, a legislação é um sistema de gratificação e punição que “incentiva” o comportamento socialmente desejável. A obra “*Dos Delitos e Das Penas*” de Cesare Bonesana, Marquês de Beccaria (BECCARIA 2004 [1764]), é, sem dúvida, a maior referência histórica desta perspectiva.

corrupção do simples roubo, fraude ou qualquer outra atividade ilegal. O crime comum envolve uma relação bilateral entre um agente criminoso e outro inocente; enquanto nos acordos corruptos (no setor público, por exemplo) constitui-se numa relação multilateral, onde a autoridade pública e o agente da sociedade civil são parceiros em um mesmo crime – cooperando contra os interesses do conjunto da sociedade.

A perspectiva da teoria da escolha pública (*public choice*) promoveu um avanço na tradição econômica da corrupção, ao tratar este fenômeno como o resultado da busca, por parte de alguns agentes ou grupos, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado, denominado *rent-seeking*. Esta abordagem analisa a corrupção como um caso especial de comportamento *rent-seeking* no qual o processo de influência dos tomadores de decisão não é claro a todos os participantes, ou há pagamentos indevidos ao agente ou um grupo beneficia-se das rendas recebidas por outro grupo. Se alguma destas condições estiver presente, a atividade de *rent-seeking* fica caracterizada como corrupção. (JAIN 2001) A busca de proteção, título, licença ou direito faria com que agentes ou grupos desenvolvessem acordos corruptos como uma forma complementar - ou substituta - a estratégias como o *lobby*, a captura de burocratas ou a simples pressão de grupos de interesse.

Segundo a *public choice* as reformas institucionais, de prevenção e combate à corrupção, no plano político e econômico, deveriam criar regras fixas de interação entre os interesses privados e o interesse público, associando-as a mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte dos funcionários públicos. (KLITGAARD 1994) As reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que

trabalhassem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, ombudsman e múltiplos “*veto powers*”.¹²

Em termos conceituais, o problema diagnosticado desde a economia do crime persiste, pois a definição de corrupção como *rent-seeking*, apesar de oferecer um amplo referencial teórico para análise dos fenômenos econômicos e políticos, não esclarece quais os critérios necessários para determinar a separação entre o comportamento corrupto e íntegro. Por isso, é incapaz, por exemplo, de diferenciar analiticamente a pressão política legal e legítima, fruto do exercício da democracia (o *lobby*), do comportamento corrupto dos políticos - fenômenos empíricos, reconhecidamente, distintos.

A perspectiva microeconômica da economia política serve de referencial teórico para uma série de estudos empíricos, notabilizados pela tentativa de examinar os efeitos da corrupção sob os fenômenos macroeconômicos. A pesquisa pioneira de Paolo Mauro (1996) foi exemplar sob este ponto de vista, ao procurar demonstrar os efeitos negativos da corrupção sobre os indicadores de crescimento econômico, produtividade do setor público, investimento e instabilidade política. A partir de então, as evidências empíricas do efeito da corrupção sob diversas variáveis agregadas proliferam-se na literatura.¹³

A partir destes modelos heurísticos microeconômicos e dos estudos empíricos subseqüentes, constituiu-se na literatura um consenso entre os

¹² Sob esta perspectiva, os mercados e as democracias competitivas são condições necessárias para um governo honesto, já que estabilizam os interesses egoístas dos agentes em torno de regras mínimas de pacificação social, criando a estabilidade e o contexto de cooperação necessário à prosperidade.

¹³ Cito como exemplo os estudos que relacionam corrupção com investimento privado (MAURO 1995; KNACK e KEEFER 1995; BRUNETTI, KISUNKO, e WEDER 1997; CAMPOS, LIEN, e PRADHAN 1999; WEI 2000; M. HABIB e ZURAWICKI 2001); corrupção e investimento público (TANZI e DAVOODI 1997; ADES e DI TELLA 1995); corrupção e gastos com educação (MAURO 1998), corrupção e crescimento econômico (MO 2001); corrupção e grau de abertura comercial (ADES e DI TELLA 1996); corrupção e produtividade ou agilidade burocrática (SILVA, FREITAS, e BANDEIRA 2001; KAUFMANN e WEI 2000).

especialistas de que a corrupção é o resultado, fundamentalmente, da intervenção estatal na economia e da alocação política de recursos, (KRUEGER 1974; MBAKU 1992; ROSE-ACKERMAN 1975) do poder discricionário dos agentes públicos e da fraqueza das instituições públicas (ADES e DI TELLA 1995; MBAKU 1992; ROSE-ACKERMAN 1975), do monopólio econômico estatal - e do próprio processo de privatização – além da ausência de um ambiente competitivo (ADES e DI TELLA 1995; BUSCAGLIA 2001; ROSE-ACKERMAN 1975; TANZI 1997; VISHNY e SHLEIFER 1993).¹⁴

O impacto meta-teórico [ontológico e metodológico] destas tradições é facilmente identificado na literatura especializada no tema da corrupção. A título de ilustração, classifico os estudos ganhadores do último prêmio de monografia da Controladoria Geral da União – 2007, de acordo com estas tradições.

Quadro 2.0. Abordagens Conceituais Adotadas pelos Estudos Vencedores na Categoria Profissional do Último Concurso de Monografias da CGU – 2007.

Autor (es) da Monografia	Tradição Conceitual	Referência
ALVES e SODRÉ (2007)	Economia Política	Página 04
CAMPITELI, Marcus (2007)	Jurídica	Página 03
WEBER, Luís Alberto (2007)	Economia Política	Páginas 07-08

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Os trabalhos de Weber (2007) e Alves e Sodré (2007), apesar de adotarem a tradição conceitual da economia política, operacionalizam seu conceito a partir do critério da legalidade, característico da tradição conceitual jurídica. Esta ambigüidade decorre do fato, de ambos, utilizarem os dados

¹⁴ Uma descrição detalhada das causas e conseqüências da corrupção baseado nesta tradição pode ser encontrado no artigo de Johann Graf Lambsdorff intitulado *Causes and Consequences of Corruption: What do We Know from a Cross-Section of Countries*, publicado no *International Handbook on the Economics of Corruption*. (LAMBSDORFF 2006b)

extraídos dos Relatórios de Fiscalização produzidos pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, fornecidos pela Controladoria Geral da União, baseados em critérios legais, como a lei de licitações 8.666/93 e recomendações de auditoria do Tribunal de Contas da União - e sua classificação de ilicitudes. (ALVES e SODRÉ 2007, 14; WEBER 2007, 09)

A filiação a estas tradições, no entanto, não são ligadas somente ao aspecto ontológico, como foi destacado até então. A sua opção é provida, também, de sérias conseqüências metodológicas, em geral, negligenciadas por estes especialistas. Destaco suas principais implicações no capítulo seguinte.

1.2. Definindo e Mensurando a Corrupção

Como vimos, o desafio ao estudo da corrupção consiste na díade: conceitualização e mensuração. Ou seja, no problema meta-teórico acerca da ontologia e metodologia subjacente ao entendimento e a maneira pela qual é possível adquirir o conhecimento sobre o fenômeno.

A tradição da economia política da corrupção, consciente deste desafio, identificou claramente as vantagens em oferecer um conceito não-relativo que permitisse a mensuração direta ou indireta da corrupção. Por isso, estabeleceu um conceito desligado de critérios relativos à legalidade e a legitimidade dos fenômenos. Desta maneira, permitiu identificar a corrupção em qualquer contexto sócio-cultural ou jurídico e apresentou um significado suficientemente amplo para ser aplicado a contextos satisfatoriamente vastos da pesquisa comparativa. (HEYWOOD 2002, 38)

No entanto, a dificuldade em conceituar um fenômeno tão complexo como a corrupção, favoreceu uma “abordagem conceitual minimalista”. Este

minimalismo, ao contrário do que propõe a estratégia conceitual clássica, materializou-se em uma única condição suficiente, sem a apresentação de qualquer condição necessária à corrupção - assumindo uma estratégia conceitual conhecida na literatura metodológica como “aproximação pela semelhança familística”. (GOERTZ 2005)

A opção pela tradição da economia política, ao nos livrar dos problemas do relativismo, implica em assumir uma determinada estrutura lógica e teórica para o conceito, que este estudo discutirá, a seguir, sob o ponto de vista de sua relação com a condição suficiente (1.2.1) e seus indicadores (1.2.2).

1.2.1. Sob a Definição: Os Problemas da Condição Suficiente

De acordo com a Enciclopédia de Ciência Sociais de J.J. Senturia, ao menos desde 1931, a corrupção tem sido definida “como o abuso do poder público em benefício privado”. (THEOBALD 1990, 02) Esta é uma definição preponderante que pode ser identificada nas definições de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, o Fórum Econômico Mundial; e, a Transparência Internacional; além de ser a base para as pesquisas mundialmente conhecidas de Susan Rose-Ackerman. (ROSE-ACKERMAN 1999, 9)

No entanto, ao incorporar esta definição ressonante na literatura, a economia política da corrupção passou a admitir uma aproximação da corrupção que ignora a natureza causal entre a única condição suficiente e o conceito. Daí ser possível afirmar, segundo esta tradição, que “o abuso do poder confiado pelo ganho privado”, *constitui o que a corrupção é*, por meio de uma relação de identidade, não de causalidade.

Com o surgimento e a preponderância da teoria da escolha pública as definições de corrupção, centradas no setor público, passaram a identificar a corrupção, exclusivamente, por meio de seu efeito mais exemplar: o suborno dos agentes públicos. Entretanto, a redução da corrupção ao suborno negligencia três grandes desafios:

- i. há tipos de abuso praticado contra o setor público que não são capturados pela definição;
- ii. ao identificar a corrupção como uma doença característica dos governos, a definição sugere que não ocorrem tais abusos no setor privado;
- iii. omite-se a explicação do por que, ou quando, a combinação entre o interesse privado e as responsabilidades profissionais se transformam em corrupção.¹⁵

Como salienta Dobel (1999, 130), a noção de corrupção como “poluição” do público pelo privado não é adequada, pois não há nada inerentemente errado em perseguir objetivos pessoais ou mesmo auto-interessados em sua função, o problema moral consiste na falha pessoal em não limitar estes objetivos aos contextos adequados de atividade. A autoridade pública explora o cargo para ganhos privados, quando há oportunidade legal e legítima para isso, da mesma maneira que a maioria dos indivíduos explora tais oportunidades quando as circunstâncias lhe são favoráveis; não sendo, por isso, acusados de praticar corrupção. Neste caso, o comportamento só é tido como corrupto, ilegítimo,

¹⁵ Naturalmente, alegar qualquer abuso de poder como corrupção implica estender os limites do conceito a uma inutilidade subjetiva extrema. (BROWN 2006, 64) Sob o ponto de vista dos usuários do serviço público, por exemplo, ineficiências e iniquidades no serviço público correspondem a mau uso do poder público. (LANGSETH 2006, 07)

quando se torna quantitativamente inaceitável ou qualitativamente inapropriado - ao estender-se para áreas que geram conflitos de interesse. (HARRIS 2003)

O principal efeito deste desejo implícito de separação do conceito de corrupção é reforçado pelo ideal de honestidade e imparcialidade da administração pública que oferece as definições ocidentais de corrupção uma certa “precisão espúria”, quando informadas pelo tipo ideal weberiano da burocracia racional legal, baseada no universalismo e na impessoalidade que, na realidade, não são familiares a muitas sociedades.¹⁶ (THEOBALD 1990, 73)

1.2.2. Sob a Mensuração: O Problema dos Indicadores

A estrutura lógica conceitual da aproximação pela semelhança familística estabelece que os indicadores de *abuso do poder público pelo interesse privado* são, plenamente, substituíveis. Nestes casos, as dificuldades de conceitualização, discutidas anteriormente, são maximizadas. Indicadores de fenômenos tão distintos como fraude, peculato, superfaturamento, *lobby*, clientelismo, apropriação indébita, etc. são tomados, isoladamente ou em conjunto, para mensurar um único fator comum como a corrupção. Neste nível, ao contrário da relação anterior entre o conceito e suas condições, adota-se uma relação causal explícita entre os indicadores e a condição suficiente, tomando os indicadores como causa e, também, efeito do fenômeno.¹⁷

Em geral, os dados sobre a corrupção são baseados na percepção subjetiva e na *expertise*, cuja utilização assume a existência de uma correlação

¹⁶ Ou seja, a definição de corrupção centrada no setor público, envolve uma concepção moderna do Estado, no sentido cunhado pela ideologia liberal, para assegurar a divisão entre o Estado (*res publica*) e a sociedade (*res privada*); além da idéia de transferência de renda fora das regras do jogo econômico. (SILVA 2001, 24; WARREN 2004)

¹⁷ Maiores informações sobre o relacionamento causal entre os níveis conceituais podem ser obtidos em Gary Goertz (2005, 56-57).

destes índices com os níveis reais de corrupção. (LAMBSDORFF 2006a, 03) Esta técnica de mensuração da corrupção tem como objetivo apreender os níveis de corrupção [em geral, dos países], por um instrumento diferente das estatísticas nacionais acerca da incidência de crimes reportados ou dos relatórios de auditoria dos órgãos de controle – que podem variar de acordo com a precisão legal das definições de corrupção (e suas diversas ilicitudes) ou, ainda, com a capacidade de identificação e encaminhamento a justiça dos envolvidos (caso em que elevados níveis de corrupção corresponderiam, na verdade, ao sucesso das iniciativas anticorrupção). (LAMBSDORFF 2006, 81-82)

Devido a estes problemas com os dados objetivos e diretos, as pesquisas de opinião, sob a percepção da corrupção, como o Índice Internacional de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional (IPC/TI), por exemplo, serviriam como um instrumento superior de mensuração, em comparação com as técnicas aplicadas pelas Nações Unidas (1999), de análise das incidências de crimes reportados; ou de relatórios de auditoria do setor público, como os dados provenientes dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União realizados no Brasil. Daí surge o grande prestígio desta técnica nos meios acadêmicos e no âmbito de importantes organismos internacionais, que realizam estudos semelhantes ou utilizam estes dados, como o Banco Mundial (1999) o Fórum Econômico Mundial (WEF), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Instituto para o Desenvolvimento Gerencial (IMD), dentre outros.

A vantagem desta técnica sob as demais técnicas de mensuração da corrupção disponíveis (impressões e anedotas pessoais, técnicas etnográficas ou investigativas, análise de reportagens jornalísticas ou estatísticas nacionais) fez com que o IPC/TI obtivesse um impacto considerável sob a opinião pública e

os especialistas do tema; apesar das duras críticas políticas que recebeu, em especial, dos governos onde o indicador apontava as maiores taxas de corrupção.¹⁸ Ao longo do tempo, contudo, as críticas acumulam-se, também, no ambiente acadêmico. Segundo Frederik Galtung (2006, 109-123), as principais falhas deste índice de corrupção podem ser resumidas em sete problemas:

1. penalização, exclusiva, dos corruptos (recebem a propina) a despeito dos corruptores (oferecem a propina) e facilitadores (permitem a lavagem do dinheiro, por exemplo);
2. cobertura irregular (pesquisas são conduzidas independentemente, permitindo que variações na posição de um país ocorram, simplesmente, pela inclusão ou exclusão de outros países) e não controlada (as fontes dos dados variam ano a ano) dos países que compõem o índice;
3. viés da amostra, constituída por pesquisas oriundas do setor privado, especialmente comercial e financeiro, que ignoram as experiências de minorias e da economia informal (que compõem a maioria da população nos países mais pobres);
4. elevado grau de variância entre os dados utilizados, gerando críticas a respeito da precisão e *expertise* das fontes;
5. imprecisão conceitual;
6. o índice não captura tendências; por isso, não pode recompensar reformadores genuínos;
7. culpa pela associação, presentes:
 - i. na associação dos valores do ICP/TI a correlações espúrias, que não explicitam a relação causal subjacente;

¹⁸ Em 2002, por exemplo, o prestígio da Transparência Internacional foi reconhecido com o prêmio *Award for Agenda Setting by Media Tenor*, refletindo o impacto do IPC/TI na mídia mundial. (GALTUNG 2006, 126)

- ii. na recusa em prestar assistência internacional aos países que falham em atingir os graus requeridos de “controle da corrupção”, de acordo com o ICP/TI.

Estes problemas negligenciam, ainda, o fato dos índices de percepção, e seus dados, não só mensurarem a *percepção da corrupção* - e não o fenômeno em si – como: podem ser baseados em nenhuma experiência ou conhecimento direto¹⁹; ser enviesados; encorajar o cinismo ou a identificação com o governo ou responder a injustiças sociais e econômicas. (TREISSMAN 2007, 218) As avaliações dos *experts* das agências de risco de investimento (que fornecem a maior parte dos dados) podem ser influenciadas por pré-concepções a favor ou contra determinados países, refletindo eixos ideológicos que comprometem a qualidade dos dados.

Percepções e imagens podem não ter qualquer fundamentação em termos de comportamento esperado; por isso, Johann Graf Lambsdorff (2001, 02), criador do IPC/TI, admite que: (i) percepções podem mudar, rapidamente, sem qualquer relação com o aumento ou diminuição dos níveis reais de corrupção; (ii) que as percepções podem ser condicionadas por interpretações culturalmente determinadas acerca do significado da corrupção; e, (iii) que as pessoas podem não ter qualquer fundamento válido para as suas percepções. A solução encontrada pelo ICP/TI foi, respectivamente: (i) utilizar médias dos últimos três anos (reduzindo a sensibilidade dos dados aos escândalos); (ii)

¹⁹ Os índices de corrupção baseados na *experiência* não estão correlacionados com os de *percepção*, especialmente nos países menos desenvolvidos (o que levanta suspeita sobre a franqueza dos respondentes e/ou a avaliação, possivelmente equivocada dos *experts*). Ou seja, as avaliações dos efeitos da corrupção estão mais associadas com a percepção do que com a experiência individual reportada – o que demonstra que as opiniões estão desconectadas da experiência real. (TREISSMAN 2007, 219)

excluir as pessoas locais (evitando a influência desviante da sua cultura) e (iii) excluindo o público geral (que não dispõe de *expertise* suficiente). (LAMBSDORFF 2006)

Entretanto, estas soluções, oferecidas aos problemas da mensuração pela percepção, distanciam as informações, cada vez mais, das especificidades locais e temporais, reduzindo sua importância para as medidas de intervenção. Ou seja, as informações passam a ser cada vez mais vagas, permitindo que haja aumento da percepção da corrupção, quando houver uma redução de sua prática; ou, uma redução desta imagem, sem qualquer implicação real (quando houver aprovação de leis anticorrupção, por exemplo). (MILLER 2006, 168-169) Por isso, a única maneira de revelar a conexão entre a percepção da corrupção e seu comportamento é mensurando o próprio comportamento, diretamente – o que não nos é permitido, devido à natureza secreta do fenômeno. De fato, não é problemático demonstrar, empiricamente, que as percepções de corrupção não estão relacionadas aos níveis reais da corrupção.²⁰

As implicações deste diagnóstico serão analisadas a seguir, ao descrever as qualidades do modelo heurístico capaz de superar estas dificuldades (segundo capítulo) e sua associação a um novo método de análise e avaliação dos riscos de corrupção (terceiro capítulo).

²⁰ Como exemplo, cito o estudo de William Miller (2006) *Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?*

CAPÍTULO II – Prognóstico: Como analisar a corrupção?

2.1. A Essência do Conceito de Corrupção

Este capítulo pretende oferecer um novo modelo heurístico ao estudo da corrupção, capaz de: (i) auxiliar na resolução dos problemas metodológicos diagnosticados; e, (ii) contribuir para a elucidação das relações causais subjacentes aos modelos formais e econométricos.

Segundo os especialistas, o aspecto central para a identificação da corrupção é o fato do poder ser mantido e exercido com base na confiança. (BROWN 2006, 70) Por isso, este fenômeno foi, tradicionalmente, entendido como o abuso do poder confiado [*the abuse of entrusted power*]. Assim, embora, a corrupção possa expressar-se de diversas maneiras, qualquer uma delas implicaria, necessariamente, na traição da confiança. (ALATAS 1990, 7)

“A corrupção parasita as relações de confiança [...] corrompe, primeiramente, e, acima de tudo, a confiança entre um contratante e um contratado, e, por implicação, entre suas regras de alocação. Disto decorre que quanto maior o número de relações de confiança, maior o potencial da corrupção”. (GAMBETTA 2002, 54)

A essência do conceito de corrupção repousa no abuso do poder confiado, de maneira socialmente reconhecida - ou seja, em transações que podem ser resumidas em contratos.²¹ De tal forma que, as características do abuso podem apresentar-se sob variadas formas e tipos, de acordo com as particularidades do contrato que foi violado. (BROWN 2006, 70) Isto implica

²¹ Segundo Douglass North (1990), contratos são vínculos que os indivíduos estabelecem entre si, de maneira formal ou informal e que constituem o microfundamento das instituições sociais. De maneira um pouco mais elegante, Eric Brousseau e Jean-Michel Glachant (2002, 03) definem o contrato como um acordo sob o qual duas partes estabelecem comprometer-se mutuamente em termos de seu comportamento – ou seja, trata-se de um arranjo de coordenação bilateral.

assumir que, para identificar e qualificar a corrupção, devemos questionar, antes de tudo: qual a natureza do poder confiado? Ou seja, qual a natureza do contrato em questão?

Como a noção de confiança está ligada, diretamente, a algum tipo de acordo sob os termos de engajamento, isto requer do especialista uma conceitualização do problema com referência a termos expressos, implícitos ou construídos, de confiança que devem ditar a maneira pela qual o poder é exercido, de forma a identificar se e como o poder (o contrato) foi violado.

A corrupção não é, adequadamente, compreendida como um comportamento determinado [substantivo]. Por isso, identificá-la significa observar a inconsistência da relação entre uma fonte original de poder e aqueles ao qual lhes foi confiado este poder. (JOHNSTON 1996) É a transação corrupta, estudada como uma relação contratual, que deve ser entendida como a unidade básica de análise da corrupção.

A Redefinição da Corrupção em Termos Contratuais

Como a manipulação oportunística dos contratos corresponde, na linguagem da nova economia institucional, ao abuso do poder instituído pela confiança, de que trata a essência do conceito de corrupção; é possível afirmar que uma transação é corrompida quando ocorre: **“a manipulação oportunística do contrato pelo contratado, em benefício próprio, que atende ao interesse de terceiro, em detrimento do desempenho do contrato.”**

Esta redefinição do fenômeno da corrupção, a partir da linguagem da nova economia institucional, é ressonante, pois permite incorporar à nova definição a essência do conceito de corrupção, tradicionalmente reconhecida na

literatura; e, contextualmente ampla, ao aplicar-se a múltiplos contextos sócio-culturais e jurídicos. Além disso, por ser uma definição relacional/transacional, a antiga categoria do “interesse público” (fonte de uma exaustiva discussão normativa sobre a natureza do interesse público em contraposição ao interesse privado) é abandonada, em favor da referência direta aos padrões contratuais acordados – no qual é possível determinar, objetivamente, se o comportamento viola, ou não, a confiança depositada entre as partes do contrato.

A maior clareza a respeito da composição destes padrões de identificação da corrupção, explícitos ou implícitos aos contratos, facilita a compreensão objetiva (ao menos acordada) de quando e por que comportamentos específicos podem ser julgados como corruptos. Esta qualidade atribui coerência e validade ao conceito, pois permite identificar os referentes empíricos, apropriadamente, evitando que a definição seja alargada e aplicada a situações não familiares – como ocorria na tradição da economia política da corrupção.

Do mesmo modo, contrariamente a suposição de que somente padrões legais pré-estabelecidos são relevantes para identificar as transações corruptas, torna-se evidente que qualquer, ou todos, os padrões legais, éticos, morais, normativos ou religiosos podem ser utilizados para interpretar quando a integridade de um contrato for quebrada e houver abuso do poder confiado a outrem. Com isso, a nova aproximação força os especialistas e reformadores a refletirem, dentro do contexto social e político, por que um determinado comportamento é indesejado – quais valores e processos ele viola ou fragiliza – antes de qualquer esforço para mensurar o fenômeno e/ou promover medidas de reforma. (BROWN 2006, 75)

Diferenciação Horizontal: O Domínio Público e Privado

Como a essência da corrupção é o abuso da confiança, materializada nos contratos firmados entre os indivíduos, este é um fenômeno que atinge múltiplas áreas da interação social, sendo possível diferenciá-las de acordo com a dimensão contratual e institucional com as quais se relaciona diretamente. De tal modo que, aproveitando-se das categorias introduzidas por Mark E. Warren (2004), é possível diferenciar os domínios da transação corrupta de acordo com a função dos contratos firmados e a sua importância para o regime democrático, destacando:

1. no domínio público:
 - i. o burocrático ou executivo;
 - ii. o político ou legislativo;
 - iii. o judiciário;
2. no domínio privado:
 - i. a esfera pública;
 - ii. a sociedade civil;
 - iii. os mercados/corporações;

Este contínuo está dividido em duas partes, diferenciando os contratos públicos e privados.²² No primeiro estariam contidos aqueles contratos firmados entre os indivíduos para a constituição do Estado, entre os membros do Estado e deste com os indivíduos. Os contratos privados seriam os demais, mesmo estando sob a garantia do Estado. Os governos democráticos, os partidos políticos, o judiciário, os parlamentos, os órgãos da administração pública são instituições que resultam de uma rede de contratos públicos; da mesma forma

²² Esta diferenciação de caráter analítica extrapola a concepção econômica corrente de setor público e privado, por isso, deve ser compreendida exclusivamente dentro dos termos aqui apresentados.

que empresas, organizações da sociedade civil, associações são instituições constituídas a partir dos contratos privados.

Um aspecto fundamental dos contratos públicos é que uma parcela destes tem como objeto a provisão de bens públicos, não excludentes e não rivais, que exigem a contratação multilateral e compulsória de todos os indivíduos de uma sociedade; cujo exemplo mais importante é a constituição do Estado e dos poderes públicos, que, por definição, são instituições e organizações que detêm monopólio. Esta característica resultou, tradicionalmente, em estratégias de combate ao oportunismo contratual [no domínio público] por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e monitoramento hierárquico; enquanto, nos contratos privados este mesmo controle foi, preferencialmente, realizado por meio do próprio sistema de competição de preços da economia. (WEBER, 2000 [1918]; PINHO&VASCONCELLOS, 2004)

A única razão para que a corrupção dos contratos públicos, como a corrupção legislativa e burocrática, atraísse para si maior interesse é o fato de que as suas conseqüências perversas são amplamente refletidas no interesse comum a todos os membros da sociedade; não havendo razões teóricas ou empíricas para afirmar, *a priori*, que qualquer uma das dimensões sociais da corrupção seja maior ou menor – como afirmam os teóricos da escolha pública (tradição da economia política).

Em suma, a partir da análise horizontal, não se permite inferir que haja superioridade ou diferença ontológica entre qualquer um destes domínios, igualmente, sujeitos a ocorrência da corrupção (como qualquer outro tipo de oportunismo contratual).

Diferenciação Vertical

Todo o contrato garante à parte contratada uma esfera de responsabilidade e/ou decisão que o contratado poderá flexibilizar, sem informar ao contratante; contudo, além destas condições, é indispensável, para caracterizar uma transação corrupta, que o interesse de um terceiro seja atendido, recompensando o contratado pelo abuso de suas responsabilidades, em detrimento do desempenho do contrato estabelecido. A corrupção só está caracterizada na presença destas quatro condições necessárias e suficientes. A combinação destes elementos, isoladamente, não resultará em corrupção, mas em outros fenômenos sociais distintos.

A título de exemplo, é possível analisar, conceitualmente, a transação corrupta no domínio público, em sua dimensão política ou legislativa, estabelecendo as diferenciações correspondentes.²³

Quadro 3.0. Estrutura lógica da transação corrupta e fenômenos próximos, no domínio público, em sua dimensão política ou legislativa

X1	X2	X3	X4	FENÔMENO	TIPO
+	-	-	+/-	<i>Logrolling</i> – Negociação / Eleições	01
+	+/-	+	-	<i>Lobby</i> - Pressão de Grupos Políticos	02
+	+	-	+	Peculato – Uso em Benefício Próprio	03
+	+	+	+	Transação Corrupta	04

²³ A dimensão política é particularmente relevante, pois além de ser conceitualmente complexa, é útil ao contexto brasileiro, onde a corrupção aparece como um fenômeno característico do sistema político e os especialistas, indiscriminadamente, formulam e divulgam proposições e medidas de intervenção relacionadas à corrupção, sem maior responsabilidade com a dimensão conceitual.

X1: a manipulação oportunística do contrato pelo contratado;
X2: em benefício próprio;
X3: que atende ao interesse de terceiro;
X4: em detrimento do desempenho do contrato (instituição/organização)

(+) presente (-) ausente (+/-) presente ou ausente

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

Os fenômenos políticos de primeiro tipo (01), caracterizados pela manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (ou agente), descrevem atividades corriqueiras do mundo político, onde é comum, por exemplo, que parlamentares troquem votos que atendam seus interesses de maior preferência. O contrato parlamentar de representação política prevê que os parlamentares decidam com a sua consciência, no interesse da comunidade política, a cada proposta que lhe for apresentada; negociar o seu voto com o de outro parlamentar, em alguma proposta, significa que os representantes são habilidosos em identificar e explorar possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente, maximizando, inclusive o interesse social; mas, a princípio, não deixará de ser a simples manipulação oportunística do contrato de representação política.²⁴

Atitudes oportunistas na política, classificadas como *seleção adversa*, *sinalização* ou *risco moral* não implicam, por si mesmas, em nenhuma transação corrupta, embora possam ser tão prejudiciais quanto à corrupção²⁵. É um fato comum da política os candidatos aos cargos públicos dominarem informações

²⁴ A literatura em ciência política define este fenômeno como *logrolling*: o intercâmbio de votos entre os parlamentares para a aprovação de diferentes proposições legais; possível, pois os legisladores apresentam intensidades de preferência distintas frente aos projetos de lei. Segundo os teóricos da escolha pública, o *logrolling* cumpre uma função política indispensável ao bom funcionamento dos Parlamentos, pois supera as limitações da regra da maioria explicitadas no paradoxo do voto e permite encontrar soluções à dificuldade de obter decisões ótimas pela coletividade. (MUELLER 1989; BORSANI 2004)

²⁵ Para uma definição acurada destes conceitos de oportunismo contratual, favor consultar a próxima seção deste estudo, dedicada aos microfundamentos da análise contratual.

privilegiadas e as manipularem ao seu favor no momento das eleições, de tal forma que os candidatos influenciem as crenças dos eleitores sobre sua identidade (estratégia de sinalização) e promovam a sua escolha manipulando um ambiente marcado pela assimetria de informação fazendo promessas que sabem, desde o princípio, que não poderão cumprir (estratégia de seleção adversa).

Os fenômenos políticos de segundo tipo (02) - caracterizados pela manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (agente) que atende o interesse de terceiros, em benefício da própria autoridade política – descrevem muitas transações legais e legítimas nos regimes democráticos. Uma vez assegurado o desempenho do contrato político estabelecido entre a autoridade política eleita e os eleitores, nada impede as pressões políticas que visam atender o interesse de terceiros, ou de grupos particulares, por meio de uma influência que beneficie a própria autoridade política e, por vezes, o próprio cumprimento do contrato. O melhor exemplo de relação política que assume estas características é aquela que se estabelece entre os grupos de interesse (grupo de pressão ou *lobby*) e a autoridade pública eleita.²⁶

Os lobistas, indivíduos que representam os grupos de interesse (logo, representantes de terceiros ao contrato), estabelecem uma interação regular com os parlamentares e juntos promovem projetos políticos que ajudam a

²⁶ Segundo a tradição democrática moderna, a participação em grupos e associações reforça a democracia, ressaltando os valores democráticos essenciais a preservação do Estado. (TOCQUEVILLE 1998 [1835]; PATEMAN 1970) James Madison discute a noção facciosa dos grupos e entendendo que os indivíduos perseguirão seu interesse próprio, recomenda que a autoridade pública eleita aceite o fato de ser objeto de pressões, desenvolvendo uma estrutura governamental que seja capaz de antecipar-se a elas. Assim, desde sua origem, os parlamentos democráticos modernos acolhem os interesses de particulares, obrigando os parlamentares a equilibrarem sua posição dentro e fora do congresso. (HAMILTON, MADISON, e JAY 2003 [1788])

garantir determinados resultados políticos. Este tipo de relacionamento, contínuo, floresce quando aumenta a eficiência dos projetos de interesse comum de parlamentares e lobistas.²⁷ Estes especialistas provêm informação técnica e política que de outra maneira os parlamentares não disporiam; além disso, mobilizam interesses que podem afetar o curso das decisões políticas. Os parlamentares, por sua vez, podem afetar somente indiretamente a mobilização de interesses, mas, não há dúvidas, de que são indispensáveis a representação destes interesses no Estado; facilitando a representação de alguns e provendo não mais do que uma rejeição benéfica a outros. (SHEPSLE e SALISBURY 1981; AINSWORTH 1993; KOLLMAN 1997)

Os fenômenos políticos de terceiro tipo (03), caracterizados pela a manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (agente) em benefício próprio (extrair recursos financeiros, materiais ou simbólicos), constitui em peculato ou fraude.²⁸ Na maioria dos casos estas práticas, além de ilegítimas são ilegais, pois atingem, diretamente, o desempenho do contrato e das instituições/organizações. Geralmente, na política, isto acontece quando o candidato, uma vez eleito, muda sua conduta, aproveitando-se do fato de que só ele tem acesso a algumas informações para obter ganhos em detrimento da autoridade pública que lhe foi investida, abusando-a. Neste caso, os eleitores não conseguem verificar os esforços do

²⁷ A analogia com a literatura da firma é direta, pois as firmas, como as interações entre lobistas e parlamentares, se organizam para reduzir custos de transação. As interações repetitivas são necessárias aos lobistas para que os grupos ganhem acesso ao congresso e aos parlamentares para reduzem a incerteza e os custos associados com intrincadas negociações. Estas interações estabelecem um canal regular de influência, que é de mão dupla, permitindo o lobby reverso, em que a opinião dos grupos é, também, influenciada pelos parlamentares. (SHAIKO 1998; AINSWORTH 2002)

²⁸ O peculato é um dos crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral. Caracteriza-se pela apropriação efetuada pelo funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo. De acordo com os Artigos 312 e 313, do Código Penal Brasileiro. (BRASIL 2005)

seu representante ou controlar suas ações e os ganhos do representante não dependem dos seus esforços, ou do que foi contratado - inviabilizando qualquer tentativa do eleitor de internalizar os esforços do político aos termos do contrato que firma durante as eleições (da confiança depositada no agente público).

A transação corrupta na dimensão política (04), só estará caracterizada quando houver a manipulação oportunística do contrato pelo contratado, em benefício próprio, que atenda ao interesse de terceiro, em detrimento do desempenho do contrato politicamente estabelecido. Neste caso, a transação corrupta na dimensão política ou legislativa só ficaria caracterizada quando, ao invés de exercer pressão, por meio de *lobby*, interesses particulares financiassem e instrumentalizassem a estrutura política, comprando as decisões da autoridade política eleita – que deixa de ter responsabilidade para com a sociedade em detrimento dos benefícios que extrai ao filiar-se a interesses particulares de terceiros.

Neste caso, a corrupção é uma transação que manipula contratos cujas vítimas são abstrações (a sociedade, os cidadãos, o Estado), não identificáveis diretamente. A transação corrupta na dimensão política infringe perdas a coletividade e aos interesses difusos. Contudo, a porção extraída pelo corrupto, embora imperceptível para as vítimas, pode transformar a vida do oportunista.

Benefícios da Reconceitualização Proposta

Esta redefinição, baseada na essência do conceito de corrupção e no referencial teórico da nova economia institucional:

- i. distingue as transações corruptas de outras atividades ilícitas (que a tradição da economia política não distingue);

- ii. não é estabelecida com base na ilegalidade do fenômeno (como a tradição legal);
- iii. incorpora as diferenças culturais, sem relativizar o próprio conceito, pois permite respeitar as diferenças culturais ao estabelecer os indicadores (ao contrário da tradição sociológica que relativiza o próprio conceito de corrupção);
- iv. não restringe a corrupção ao setor público (como a tradição legal e da economia política, inspirada pela teoria do *rent-seeking*);
- v. apresenta às condições necessárias e suficientes a caracterização das transações corruptas (não revelada nas demais tradições, com exceção da abordagem legal que opta pela normatização destas condições);

Além disso, a redefinição permite especificar, subjacente ao conceito, os seus microfundamentos. Com isso, é possível avançar na formulação e teste das proposições causais que viabilizarão o conhecimento indispensável às medidas de prevenção e combate à corrupção. A seguir, serão apresentados e discutidos estes microfundamentos e seus principais supostos, de maneira que seja possível, na terceira parte deste estudo, avaliar a importância da substituição dos atuais padrões de mensuração e análise da corrupção, em favor de uma abordagem transacional dedicada a análise e avaliação dos riscos da corrupção tanto no domínio público como privado dos contratos.

2.2. Os Microfundamentos da Análise

De acordo com a Nova Economia Institucional (NEI),²⁹ o contrato é um acordo sob o qual duas partes estabelecem comprometerimentos recíprocos em termos de seu comportamento – ou seja, é um arranjo de coordenação bilateral. (BROUSSEAU e GLACHANT 2002, 03) Os contratos, formais e informais, são o microfundamento da interação social (o fundamento das relações sociais, mediadas pelas instituições que resultam de nexos contratuais). (NORTH 1990)

A principal distinção da abordagem contratual é a redefinição dos problemas sociais em termos contratuais, enfatizando o aspecto transacional dos fenômenos sociais – inclusive da corrupção, entendida como uma categoria própria de relação contratual: a transação corrupta. A unidade básica de análise não são mais as instituições sociais, suas organizações e os comportamentos típicos como o *rent-seeking*, presentes nas teorias tradicionais, mas as transações e o comportamento relacional dos indivíduos – adotando um nível microanalítico de análise da interação social que permite refletir com maior clareza acerca das relações causais subjacentes ao estudo de fenômenos complexos como a transação corrupta.

Sob esta perspectiva, explicar por que determinados equilíbrios contratuais favorecem ou não resultados integros e eficientes passa, necessariamente, pela investigação da natureza e da diversidade dos regimes

²⁹ A Nova Economia Institucional (NEI) é um projeto interdisciplinar que combina economia, direito, teoria das organizações, ciência política, sociologia e antropologia para entender as instituições da vida social, política e comercial. Seu objetivo é explicar o que são, como surgem, a qual propósito servem, como se transformam e como devem ser reformadas as instituições; ou seja, tornar as instituições endógenas a análise social. (ISNIE 2008)

de direitos de propriedade.³⁰ Além de uma análise das instituições, sejam elas formais (como o sistema legal) ou informais (como a cultura), favorecendo a aproximação entre as diferentes disciplinas sociais. Assim, como as instituições servem, em grande medida, para garantir o cumprimento dos acordos (*enforcement*), a integridade e a eficiência dos resultados reside, fundamentalmente, em um ambiente institucional capaz de limitar o oportunismo contratual, sob seus diversos aspectos. É o ambiente institucional que constitui as regras que facilitam o aparecimento, a estabilidade e as condições de eficiência dos contratos. (BROUSSEAU e GLACHANT 2002, 20-23)

Segundo a perspectiva epistemológica de Imre Lakatos (1989), este novo programa de pesquisa, denominado de nova economia institucional, sob o qual este trabalho procura redefinir o fenômeno da corrupção e discutir sua metodologia, assentam-se sob um conjunto de hipóteses (núcleo duro), distintas das abordagens tradicionais, apresentadas na primeira parte deste estudo. Estes pressupostos dizem respeito: (i) às suposições comportamentais dos agentes; (ii) aos atributos das transações sob análise.

1) Suposições Comportamentais dos Agentes

As suposições comportamentais deste estudo colidem com a perspectiva epistemológica, muito difundida entre adeptos das teorias da escolha racional e da teoria da escolha pública (incorporadas em teorias como a do *rent-seeking*), defendidas por especialistas como Milton Friedman (1953), de que o realismo

³⁰ Os direitos de propriedade são *arranjos institucionais* de propriedade alternativos que confrontam tomadores individuais de decisões com diferentes possibilidades de direitos de uso dos seus recursos. (KESSEL e ALCHIAN 1962) De acordo com Ronald Coase (1960), é o sistema de direitos de propriedade existente que determina como os custos e os benefícios das ações serão alocados entre os agentes.

dos pressupostos não é importante frente os resultados e implicações das teorias. Por isso, o presente estudo adota suposições mais realistas, que afirmam a existência e discutem as implicações da *racionalidade limitada* (que atribui limites a competência cognitiva) e do *oportunismo* (que requalifica a busca pelo interesse próprio), sob as relações humanas e suas instituições.

A) Racionalidade Limitada

O suposto da racionalidade limitada difere da orientação maximizadora da economia neoclássica e das teorias da escolha racional, ao afirmar que “supõe-se a racionalidade intencional dos agentes sociais, mas exercida de maneira limitada”. (SIMON 1961, xxiv) Desta maneira, dadas as competências limitadas de acumular, processar e transmitir informação; é indispensável conhecer como os agentes se organizam de maneira a utilizar suas competências limitadas da melhor maneira. As soluções para esta limitação podem se dar pelo processo decisório (por meio da solução heurística dos problemas) ou pelas estruturas de governança (atribuindo estruturas de governança específicas as diferentes transações). Assim, frente aos problemas impostos pela racionalidade limitada, torna-se imprescindível considerar os custos envolvidos no planejamento, adaptação e monitoramento das transações.

Neste contexto, faz-se indispensável questionar: quais são as estruturas de governança mais eficazes nos diferentes tipos de transação? Visto que, *ceteris paribus*, as estruturas que demandam maiores competências cognitivas seriam desfavorecidas. O impacto deste suposto sob a integridade das transações e a governança das transações corruptas será detalhado na terceira parte deste estudo.

B) Oportunismo

O oportunismo significa a busca do interesse próprio com ardil ou trapaça, com o intuito de, maliciosamente, causar prejuízo. É, portanto, a maneira mais forte pela qual o interesse próprio dos agentes é expressa. (WILLIAMSON 1985, 47) Este comportamento pode se materializar em atitudes óbvias como a mentira, o roubo e a trapaça; ou ainda, por exemplo, em formas mais sutis de falsidade, como a transmissão de informação seletiva, distorcida ou de promessas “desacreditadas” sobre o próprio comportamento futuro, estabelecendo compromissos que, *a priori*, sabe que não poderá cumprir.

O oportunismo está associado à manipulação de situações onde há assimetrias de informação, situações em que uma parte detém informações sob aspectos relevantes que a outra parte é ignorante, visando apropriação de fluxos de recurso. Por isso, esta atitude não deixa de ser uma habilidade do agente contratado que identifica e explora as possibilidades de ganho oferecidas pelo ambiente. As atitudes oportunísticas mais relevantes são a *seleção adversa* e a *sinalização* que ocorrem antes do contrato ser firmado (*ex ante*) e o *risco moral* que sucede ao seu estabelecimento (*ex post*).³¹ (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER 1997)

³¹A seleção adversa (*Adverse Selection*) ocorre quando o agente contratado domina informações privilegiadas, antes de o contrato ser estabelecido. A sinalização (*Signalling*), similar a seleção adversa, ocorre no momento da determinação do tipo de contrato, quando o agente contratado pode enviar um sinal observável ao contratante, buscando influenciar suas crenças a respeito de sua identidade, tomando parte da decisão para si. O risco moral (*Moral Hazard*) acontece quando uma das partes de um contrato muda sua conduta após haver pactuado, aproveitando-se do fato de que só ele tem acesso a algumas informações, para obter ganhos em detrimento de um ou mais agentes com os quais a relação contratual foi estabelecida. Em situações como esta: (i) a assimetria surge, após o contrato, porque o principal não consegue observar e verificar os esforços do agente, ou, ao menos, o principal não consegue controlar perfeitamente a ação do agente; (ii) os esforços do agente não podem ser verificados, por isso não podem ser explicitamente internalizados nos termos do contrato; (iii) os ganhos do agente, seu *pay-off*, não dependerão dos seus esforços, ou do que foi contratado. (PÉREZ-CASTRILLO e MACHO-STANDLER 1997)

Os contratos expõem os indivíduos ao risco de oportunismo. Em termos comparativos, este suposto difere da orientação meramente “auto-interessada” da economia neoclássica e suas correntes subsidiárias que presumem somente que as barganhas refletirão as posições originais dos agentes. Segundo Peter Diamond (1971, 31), os modelos existentes descrevem os indivíduos como jogadores que obedecem a jogos de regra fixa; onde não se compra mais do que se pode pagar, fundos não são apropriados indevidamente, nem os bancos são assaltados. No extremo oposto, utópicos e adeptos da engenharia social acreditam que o planejamento central será executado por funcionários que se identificam plenamente com os objetivos impostos – reduzindo os processos sociais a pura manipulação técnica. (WILLIAMSON 1985, 49)

Frente aos problemas impostos pelo oportunismo, torna-se imprescindível, ao analisar as diferentes transações, refletir sobre as salvaguardas necessárias a garantia de sua integridade - contra as formas manifestas de oportunismo presentes nos contratos. Este suposto corrobora a idéia de que ao invés de responder as múltiplas categorias de oportunismo, isoladamente, é melhor receber e oferecer “comprometimentos críveis”; em geral, indispensáveis à prevenção e ao controle do oportunismo, por meio de ações como (i) o alinhamento dos interesses e (ii) o aprimoramento das estruturas de governança (maneira pela qual as transações serão organizadas). (WILLIAMSON 1996)

2) Atributos das Transações

Além das suposições comportamentais, esta abordagem procura explicar as razões pelas quais as transações se organizam de maneira distinta, de acordo com as três principais dimensões das transações, que são: a especificidade dos ativos, a incerteza e a frequência. Os esforços teóricos e preditivos, acerca da organização das transações, requerem que estes fatores, responsáveis pelas diferenças entre as transações, sejam identificados e analisados adequadamente.

A) Especificidade dos Ativos

Um ativo é específico quando uma transação requer investimentos de natureza especial para que uma determinada atividade seja executada. Em geral, agentes necessitam realizar investimentos especiais, cujos custos dificultam ou impedem sua reutilização - ou características específicas inviabilizam, completamente, qualquer reaproveitamento. Os principais tipos são:

- i. Ativo específico de localização ou posição: há imobilidade devido ao uso particular por causa da localização (custos de realocação) ou posição do ativo (custos ligados a posição institucional);
- ii. Ativo específico em capital humano: há imobilidade devido à qualificação particular dos agentes, decorrente dos investimentos associados aos processos de *learning-by-doing* e transferência de habilidades (custos, especialmente, ligados à tecnologia);
- iii. Ativo específico em capital físico e dedicado: há imobilidade devido aos investimentos em um fator de produção que só pode ser utilizado para um cliente específico, decorrentes de investimentos associados aos ganhos

- de escala (custos ligados a especificação física dos ativos desenvolvidos para transações específicas, com baixo valor em usos alternativos);
- iv. Ativo de especificidade temporal: casos em que o valor de uma transação depende do tempo em que ela se processa (relevante em situações onde há negociação envolvendo bens ou serviços com “prazo de validade”).
 - v. Ativo específico de marca: há investimento na instalação e consolidação de marcas, onde o *valor* se materializa na *qualidade específica da marca* (custos ligados a especificação e qualificação da marca). (WILLIAMSON 1985)

Sob a existência de ativos específicos, as transações entre os agentes, que eram consideradas independentes, permitindo a dissolução prematura das transações sem sacrificar parcelas de valor, passam a constituir uma relação de *monopólio bilateral*, baseado no comprometimento acerca do investimento estabelecido. Transações como estas são de enorme interesse analítico, não só porque oferecem um ambiente propício ao exercício de práticas oportunistas, como são transações extremamente freqüentes e relevantes no cotidiano das relações sociais, exercidas no domínio público e privado.

Esta característica específica das diversas transações difere, mais uma vez, da orientação neoclássica que afirma que as transações ocorrem dentro de mercados onde “compradores [contratantes] e vendedores [contratados] sem qualquer identidade própria se encontram para realizar trocas instantâneas e padronizadas de bens ao preço de equilíbrio”. (BEN-PORATH 1980, 40) As implicações desta suposição sobre a análise das transações (íntegras e

corruptas) são radicais, como será possível demonstrar na terceira parte deste estudo.

Quadro 4.0. Exemplos de Ativos Específicos no Domínio Público e Privado

Tipo de Ativo Específico	Exemplos nos Domínios		
	Privado	Público	
	Dimensão Econômica	Dimensão Política ou Legislativa	Dimensão Burocrática ou Executiva
Localização ou Posição	Usina de cana-de-açúcar (plantação)	Mandato (favorecimento de interesses)	Posição hierárquica (discricionariedade)
Capital Humano	Trabalhador especializado (industrial)	Político profissional	Burocrata profissional
Capital Físico ou Dedicado	Equipamentos sob encomenda (setor industrial)	-	Bens ou serviços sob encomenda (setor público)
Especificidade Temporal	Produtos perecíveis	Decisões de caráter político ou legislativo	Decisões de caráter judicial ou executivo
Marca	Franquias	Confiança no sistema político e legislativo	Confiança nas instituições do governo e do judiciário

Fonte: Quadro elaborado pelo autor.

B) Incerteza

Os problemas de maior relevância, ligados a organização das transações, surgem em associação com a incerteza. Nas palavras de Friedrich August Von Hayek (1945, 524), “*o principal problema [econômico] das sociedades é o da adaptação as mudanças em circunstâncias particulares de tempo e lugar*”. Estes distúrbios podem se originar de aspectos contingenciais e aleatórios da realidade (por isso, não estratégicos ou ingênuos) e/ou, ainda, por aspectos de origem comportamental dos indivíduos (por isso, estratégica). Este segundo tipo de incerteza surge, especificamente, por causa da manipulação oportunística *ex ante* e *ex post* de assimetrias de informação entre os indivíduos. Por isso, incertezas do tipo comportamental (estratégica) é atribuída ao oportunismo. (WILLIAMSON 1985, 57-58)

A propensão de um grupo ou indivíduo agir oportunisticamente não descreve o grau de incerteza que surge a partir das transações que estabelecem entre si; estas incertezas só poderão ser avaliadas a partir da projeção das respostas desviantes possíveis pelo oportunismo e suas réplicas. Ou seja, a partir de uma avaliação que considere as particularidades dos contratos (transações); pois, mesmo o conhecimento dos agentes envolvidos não inviabiliza as incertezas. Imaginação e habilidade em oferecer respostas oportunistas, quando associadas à racionalidade limitada dos contratantes, restringem, amplamente, a capacidade de oferecer uma árvore de decisão, mesmo para problemas de complexidade moderada. (FELDMAN e KANTER 1965, 615)

A inclusão deste suposto, a respeito das incertezas comportamentais (estratégica), não imporia problema algum, caso as transações fossem livres de

distúrbios exógenos e não houvesse ocasião para adaptação e esforços, unilaterais, na tentativa de alterar os contratos – garantidos pelo sistema judiciário ou pelo recurso a terceiras partes. Esta facilidade, contudo, não é real, uma vez que os esforços de adaptação e manipulação existem e podem ser, plausivelmente, afirmados para todas as transações. (WILLIAMSON 1985, 59)

Assim, deduz-se que, quanto maior o grau de especificidade das transações, elevando o grau de incerteza, maiores os incentivos para que as partes organizem estruturas que permitam o desenvolvimento de transações íntegras, constituindo estruturas de governança adequadas a cada tipo de especificidade destas transações.

C) Freqüência

Os benefícios das estruturas especializadas de governança serão ainda maiores quando estas transações forem recorrentes, permitindo recuperar parte dos investimentos realizados na sua organização. Por tanto, a freqüência das transações é uma dimensão contratual relevante para a análise das transações (sejam elas íntegras ou corruptas).

2.3. A Transformação Fundamental

Como foi possível demonstrar no início deste capítulo, a essência da corrupção (o abuso da confiança) é, adequadamente, compreendida em termos contratuais como um tipo particular de oportunismo. A partir da segunda parte deste capítulo, demonstrou-se, a partir dos microfundamentos da análise contratual, como os diferentes tipos de transação estão sujeitos, de maneira distinta, a sofrer com os “riscos de oportunismo”; de acordo, principalmente, com

a especificidade dos ativos transacionados (ativos específicos ensejam situações de monopólio bilateral que estão mais sujeitos a manipulação oportunística).

Assim, ao afirmar que a corrupção é um tipo específico de oportunismo contratual que parasita as relações humanas, impondo-lhe custos, é possível analisá-la nos termos da economia dos custos de transação. De maneira que o risco da corrupção, inerente as transações humanas, passe a refletir-se nos custos de transação; ou seja, nos custos de contratação (subsumidos, também, os custos de informação).³²

Assim, a partir desta transformação fundamental, é possível, não só, (i) determinar a natureza interdependente destes custos, como (ii) discorrer sobre os desafios de sua adequada mensuração.

Quanto à natureza, é possível afirmar que estes custos serão minimizados e a integridade das transações asseguradas, à medida que é possível atribuir, de maneira discriminada, estruturas de governança (que diferem em suas capacidades adaptativas e em seus custos associados) aos diversos tipos de transação (que diferem em seus atributos). Neste caso, o objetivo consiste em harmonizar a interface contratual que liga as partes envolvidas, afetando sua adaptabilidade e promovendo a sua continuidade, de maneira íntegra.

Até hoje, a prevenção e o combate a este tipo específico de oportunismo, denominado de corrupção, assumiu, ao longo das diversas tradições analisadas, algum dos seguintes supostos:

³² Estes custos podem ser anteriores, *ex ante*, a assinatura dos contratos (o custo de selecionar, negociar e criar garantias/salvaguardas para que os acordos sejam cumpridos) quando se define os preços, as quantidades, a duração do contrato; ou, posteriores ao acordo, *ex post*, (custo de monitorar, fiscalizar, garantir o cumprimento dos contratos, adaptá-los e renegociá-los aos objetivos iniciais da negociação). (WILLIAMSON 1985, 20-21)

- i. do planejamento: caso em que os agentes são oportunistas e os ativos são específicos, mas pressupõe-se que os agentes detêm competência cognitiva irrestrita; permitindo que os contratos considerem a privatização da informação, de tal forma que complexos incentivos de alinhamento dos temas sejam estabelecidos e todos os temas relevantes para o contrato sejam estabelecidos *ex ante*, durante a barganha.³³
- ii. da promessa: caso em que há racionalidade limitada e os ativos são específicos, mas pressupõe-se a ausência de iniciativas oportunistas; permitindo negligenciar o impacto de fenômenos como a corrupção nos diferentes contratos, pois presume que as partes executarão o contrato eficientemente, buscando ganhos justos em intervalos consecutivos.³⁴
- iii. da competição: caso em que os agente têm racionalidade limitada e são oportunistas, mas não há especificidade nos ativos transacionados; permitindo que os agentes transacionem de forma descontínua, desconhecendo a identidade da outra parte; ou seja, o mercado é eficaz e as atitudes oportunistas são debeladas pela livre-competição.³⁵

³³ Como é proposto pelos especialistas dedicados a desenhar mecanismos anti-oportunistas, baseados no modelo *principal-agent*, por exemplo. (BAC 1996; DABBA-NORRIS 2000)

³⁴ A teoria neoclássica negligencia a maioria dos problemas de oportunismo. (DIAMOND 1971) Adeptos do “centralismo legal” assumem que as leis sobre as disputas contratuais existem e são aplicadas pela justiça de maneira informada, sofisticada e de baixo custo – descartando os problemas de oportunismo *ex post*. (WILLIAMSON 1985, 20-21)

³⁵ Esta perspectiva está implícita na teoria do *rent-seeking*, ao enfatizar que a corrupção estará sempre relacionada ao controle governamental e à regulamentação da atividade econômica. Ou seja, à ausência de concorrência na oferta do bem ou serviço público, pois caso os sistemas fossem desregulados e o acesso aos mercados irrestrito, não haveria motivação econômica para o pagamento de propinas. (ROSE-ACKERMAN 1978; MBAKU 1992) Por isso, as reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que trabalhassem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, ombudsman e múltiplos “*veto powers*”.

Quadro 5.0. Atributos do Processo de Contratação

Pressupostos Comportamentais		Especificidade	Implicações
Racionalidade Limitada	Oportunismo	dos Ativos	Contratuais
0	+	+	Planejamento
+	0	+	Promessas
+	+	0	Competição
+	+	+	Governança

Fonte: Oliver Williamson (1985, 31)

Quando há racionalidade limitada, oportunismo e os ativos são específicos, as medidas de planejamento *ex ante* serão, necessariamente, incompletas, devido à racionalidade limitada; as promessas estarão desacreditadas, devido ao oportunismo; a identidade dos agentes será importante, inviabilizando a competição pelos mercados, devido à especificidade dos ativos. Neste caso, em que os riscos da corrupção se fazem mais presentes, analisar a maneira pela qual as transações estão organizadas se torna um desafio crucial, até então negligenciado pelos especialistas.

As dificuldades em quantificar os custos de transação são mitigadas pelo fato dos custos de transação serem avaliados, sempre, de maneira institucional e comparativa, no qual uma determinada maneira de contratar é comparada com outras formas. Em outras palavras, isto significa, exatamente, o que foi diagnosticado na primeira parte deste estudo, ou seja, não é a magnitude absoluta dos custos de transação que importam, mas as diferenças entre estes custos – que podem ser analisadas a partir de aparatos cognitivos muito mais simples do que o elaborado e complexo instrumental matemático e estatístico atualmente empregado.

A pesquisa empírica, baseada na economia dos custos de transação, não desperdiça recursos, materiais e cognitivos, na tentativa de mensurar diretamente os custos de transação. A transformação fundamental consiste em analisar a maneira pela qual as relações organizacionais (práticas contratuais e estruturas de governança) relacionam-se com os atributos das transações; de acordo, ou não, com as razões preditas pelo modelo heurístico. (WILLIAMSON 1985, 20-22)

A partir da adoção deste modelo heurístico, o estudo da corrupção aproxima-se de uma “ciência dos contratos”, preocupada tanto com a resolução dos conflitos de interesse (arbitrando-os); quanto, em reconhecer os conflitos potenciais, antecipadamente, de maneira a desenvolver estruturas de governança que os previnam e/ou atenuem seus impactos maléficos (aprimorando o desenho institucional).

CAPÍTULO III – Implicações: Como analisar e avaliar os riscos da corrupção?

3.1. Como Analisar a Corrupção?

Nos acordos corruptos, como nas demais transações, os parceiros possuem racionalidade limitada, os ativos transacionados são específicos e as partes podem agir oportunisticamente. Os acordos devem ocorrer em segredo (a busca por parceiros, as negociações e a garantia dos contratos se dão longe do público); e, a dependência mútua entre as partes os coloca a mercê da traição, deixando-os, mutuamente, dependentes das informações secretas de que dispõem, uns sobre os outros (elevando a incerteza e o risco destas transações). (LAMBSDORFF 2002) Nas “transações corruptas” os custos de transação serão agravados, pois não haverá garantias do Estado aos acordos e os mecanismos de governança, de ordem privada, deverão substituir completamente a falta de sanções legais. (DELLA PORTA 2005)

As transações corruptas requerem mecanismos de governança que permitam a coordenação e a cooperação entre os agentes, superando os elevados custos de transação que caracterizam estes acordos. Sob transações corruptas, os direitos de propriedade não estão assegurados; pois os parceiros da relação devem acreditar na palavra do outro, tornando incertos os direitos sobre as rendas extraídas. (DELLA PORTA 2005) Ou seja, a ilegalidade destas transações impede que se recorram às sanções e regulamentos do Estado, pois nenhuma corte defenderá os direitos de propriedade e garantirá estes contratos; ao mesmo tempo em que não cancela, nem impede, o desenvolvimento destas transações, que poderão ocorrer impulsionadas por outros mecanismos de governança, promovidas por arranjos institucionais de diversos tipos.

Múltiplas estruturas de governança poderão garantir e sustentar “relações honestas” entre os indivíduos que promovem os acordos corruptas, gerando expectativas estáveis que constriam suas ações e impondo o cumprimento dos contratos ilegais. Segundo Della Porta e Vannucci (2005), estas estruturas podem ser classificadas em três tipos de controle: da primeira, segunda e terceira parte.

O “controle da primeira parte” se dá quando as normas informais e internalizadas dos acordos corruptos produzem expectativas recíprocas sobre o cumprimento dos contratos, de tal forma que sua violação produzirá um custo psicológico de culpa e desconforto aos envolvidos. É um fato que as transações são facilitadas quando as partes estão imersas em estruturas sociais de amizade, religião, cultura, ideologia (ou seja, de confiança); pois estas relações reduzem os custos de transação (AOKI 2001). Como observa Lambsdorff (2002), a corrupção não é uma exceção: “as transações corruptas podem ser aprimoradas com a existência de parceiros com algum tipo de relacionamento prévio – provendo uma garantia primordial contra o oportunismo.

O “controle da segunda parte”, constituído pelo compartilhamento de normas, em que a sanção é diretamente administrada ou imposta às outras partes, é um incentivo mais forte e, geralmente, indispensável para desencorajar o oportunismo contratual. Neste caso, os recursos utilizados para garantir os acordos estão relacionados às vantagens futuras esperadas pela manutenção reiterada do relacionamento e a ameaça de retaliar os comportamentos não cooperativos. (AXELROD 1984) A confiança, mais uma vez, é uma condição indispensável, pois a aquisição de uma “reputação de honestidade” nos

negócios corruptos permite a redução de seus riscos e a constituição de em uma ampla rede de transações corruptas.³⁶

Por fim, o “controle da terceira parte” pode ser necessário quando as redes de corrupção se ampliarem, aumentando os custos de transação (obtenção de informação *ex ante*, identificação dos parceiros, monitoramento do acordo e sanção dos oportunistas). Em situações como esta haverá um risco elevado, pois os garantidores poderão não se restringir a prescrever e observar, automaticamente, as regras de confiança estabelecidas entre as partes.

A proteção e a regulamentação são atributos de “bens públicos” e geram custos que tendem a ser maiores quando os acordos e os recursos são ilegais; por isso, esta relação é vulnerável ao comportamento oportunista dos caroneiros (*free-rider*), um dilema que os Estados modernos tentam lidar por meio da taxação compulsiva. (OLSON, 1965) Entretanto, com exceção das organizações do crime organizado como as máfias, as terceiras partes não podem garantir os acordos e exigir o pagamento dos serviços de proteção por meio da violência. Assim, mesmo que a essência da proteção consista, necessariamente, na habilidade de impor custos, os parceiros das transações corruptas devem assegurar que os “garantidores” não farão uso de seu poder de maneira a controlar seus recursos, ao invés de protegê-los – cabendo-lhes, somente, policiar as atividades corruptas para controlar e incentivar a cooperação dos parceiros da transação.³⁷

³⁶ Os custos de transação estão negativamente associados com a confiança mútua entre os contratantes. Assim, quanto menor a confiança entre os contratantes, maiores os custos de transação. Isto ajuda a explicar por que as transações corruptas tender a promover redes de relacionamento contínuas e repetitivas. (LAMBSDORFF e TEKSÖZ 2005)

³⁷ Neste caso, ironicamente, os acordos corruptos enfrentarão os mesmos problemas do Estado moderno, como a falta de confiança e a incompatibilidade de incentivos nas atividades dos agentes e organizações quando estas estiverem envolvidas na atividade de garantir a proteção dos contratos estabelecidos.

Por estas razões, ligadas a proeminência do papel dos mecanismos de governança ao florescimento transações corruptas, que a compreensão da arquitetura organizacional das normas e mecanismos que ajudam a desenvolver, sustentar, facilitar e garantir estes acordos é fundamental. Este é um desafio que exige o conhecimento sobre o aspecto dinâmico das interdependências institucionais que permitem o surgimento e o desenvolvimento destes arranjos oportunistas sub-ótimos.

Sua análise funda-se nos conceitos de retornos crescentes (*increasing returns*) e retro-alimentação positiva (*positive feedback*) que afirmam que uma ação tomada em determinada direção aumenta a probabilidade das demais ações seguirem a mesma trajetória, desde que os benefícios relativos daquela atividade, comparada com as outras opções, aumente ao longo do tempo, associada aos altos custos de saída. Ou seja, quanto mais uma determinada ação se desenvolva, mais custoso será substituí-la por outra trajetória – uma condição que tende a produzir resultados menos eficientes do que se todas as alternativas possíveis fossem igualmente consideradas. (PIERSON 2004)

Segundo Douglass North (1990), estas complementaridades se dão nas organizações e instituições, isoladamente; mas, também, ao nível macro, nos arranjos institucionais, que oferecem complementaridades entre regras e expectativas. Segundo este autor, são quatro os aspectos da interação social e da adaptação institucional que tendem a produzir estes resultados, cujos mecanismos de governança as transações corruptas (redes de corrupção) podem beneficiar-se: custos de entrada; efeitos de coordenação; processos de aprendizagem e expectativas adaptativas.

1. Custos de Entrada: o primeiro envolvimento com transações corruptas trará consigo um elevado custo de entrada devido à combinação de penalidades legais, custos morais e riscos para a reputação; da mesma forma que diversos custos iniciais são impostos para estruturar um sistema corrupto favorável. Entretanto, uma vez superadas esta barreira, os atos subseqüentes de corrupção se tornarão mais lucrativos, reduzindo a possibilidade de sanções e o correspondente senso de culpa pelo envolvimento.³⁸
2. Efeitos de Coordenação: os benefícios adquiridos em suas atividades aumentam com a adoção desta mesma estratégia pelos demais, pois quanto mais à corrupção se difundir, os custos serão menores entre os envolvidos e maiores aqueles que permanecerem honestos e excluídos dos benefícios destes acordos. A difusão da corrupção reduz o senso de culpa e o risco de envolvimento, pois onde a corrupção for generalizada, o risco de ser acusado “parece ser baixo”. Se somente poucas pessoas estiverem envolvidas, elas serão pegadas; mas se muitas estiverem, a probabilidade de qualquer uma ser punida é reduzida; enquanto os ganhos desta transação são crescentes. (VISHNY e SHLEIFER 1993) Desta forma será mais difícil punir, pois tenderá a haver uma conspiração de silêncio entre os corruptos; e, o número de pessoas dispostas a testemunhar ou prover informação ficará limitado – incentivando, talvez até mesmo obrigando, os não corruptos a aceitarem ou praticarem o conluio.³⁹

³⁸ Uma vez superados os custos fixos de iniciar uma transação corrupta, os indivíduos terão incentivos para mantê-la; pois, ao longo do tempo, estas atividades reduzirão seus custos, por unidade.

³⁹ A difusão da corrupção reduz o custo moral e aprimora a “cultura da corrupção”, acompanhada pela expectativa de que é reconhecida e compartilhada pelos demais, expandindo um sistema de valores no qual o comportamento dos demais influenciará a perspectiva moral dos indivíduos. Se

3. Processos de Aprendizagem: As habilidades, conhecimentos e informações a respeito dos métodos mais eficientes de criar, administrar e garantir as transações corruptas são adquiridos e acumulados com o tempo. A incerteza e a tensão são reduzidas quando existem “regras de conduta” compartilhadas para guiar o comportamento, reduzindo as preocupações relacionadas aos indivíduos com que se interage. Neste caso, tratar-se-ia de conhecer e seguir supostas “regras de etiqueta da corrupção”. Como em qualquer organização legal, a interação repetitiva favorece o processo de aprendizado pela prática cotidiana [*learning-by-doing*], que ensinará como agir eficientemente, reduzindo os riscos e os custos das transações corruptas. (PIZZORNO 1992)
4. Expectativas Adaptativas: a expectativa de que a corrupção é amplamente praticada pode induzir o aumento do número de indivíduos do sistema dispostos a envolverem-se em acordos corruptos, de maneira a não serem excluídos de seus benefícios. Como os agentes são recompensados pelos seus esforços, de acordo com os incentivos e constrangimentos da matriz institucional, eles tentarão desenvolver as competências e habilidades que estejam relacionadas às oportunidades daquele sistema. Se o sistema for, predominantemente, corrupto os indivíduos terão incentivos para investir em habilidades corruptas – atraindo talentos para as atividades ligadas ao seu desenvolvimento; assim, uma vez recompensados pelo sistema, passarão a dar suporte a sua reprodução e expansão. (DELLA PORTA 2005)

a expectativa é de que a corrupção é amplamente praticada, então a profecia tende a se tornar auto-realizadora; não só pelo cálculo racional, mas porque as barreiras aquela atividade serão reduzidas num processo de auto-legitimação das práticas corruptas. Da mesma forma, se a corrupção é percebida como marginal, os indivíduos adaptarão suas ações de tal maneira a respeitar suas crenças, aumentando os custos de informação e proteção contra este tipo de oportunismo. (HIRSCHMAN 2002)

Estes fatores permitem explicar porque há múltiplos equilíbrios possíveis nos sistemas sociais – inclusive nos corruptos. Uma vez que os indivíduos podem ter valores similares, dentro e entre as sociedades, estruturas institucionais similares e, mesmo assim, isto resultar em diferentes equilíbrios – devido à dependência de trajetória de suas instituições. Até mesmo as diferenças nos custos morais podem ser explicadas pela evolução das normas sociais, como círculos virtuosos ou viciosos, que tendem a reforçarem-se pela confiança, cooperação, civismo, reciprocidade; ou sistema de valores que são mais ou menos favoráveis às práticas corruptas. (PUTNAN, 1996; PIERSON, 2004) Assim, desafortunadamente, uma vez estabelecidos, os mecanismos de garantia das transações corruptas e seus arranjos institucionais serão reforçados e tenderão a resistir às reformas institucionais, a despeito dos resultados sociais ineficientes que produzem. (DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005)

Com base neste conhecimento, sobre a adaptação institucional e suas complementaridades, que as novas estratégias anti-oportunistas devem ser aprimoradas. Como nas transações corruptas a incerteza e os custos de transação são altos, os mecanismos de governança desempenham um papel crucial, cujo conhecimento é indispensável. A análise da corrupção deve investigar a diversidade institucional e a complexidade das respostas organizacionais que os mecanismos de governança das transações corruptas promovem ao reduzir os custos de transação de seus acordos - esclarecendo as variáveis que influenciam os diferentes processos de difusão e diferenciação das transações corruptas.

Em geral, as medidas de intervenção anti-oportunista procuram evitar oportunidades, limitando a discricionariedade e aumentando a responsabilidade

por meio de uma série de mecanismos de controle, ainda com ênfase naqueles de caráter hierárquico. De acordo com o modelo heurístico proposto, no entanto, maior atenção deveria ser dada ao fato dos mecanismos de sanção legal poderem ser instrumentalizados para garantir o cumprimento de acordos corruptos e proteger os direitos informais de propriedade, economizando-lhe custos de transação. As medidas anti-oportunistas efetivas devem agravar os problemas de garantia dos acordos corruptos, prevenindo que as autoridades públicas lhe sirvam de meio para reduzir os custos; evitando os casos em que as leis, ironicamente, se tornam parte das estruturas de governança dos acordos ilegais. (LAMBSDORFF 2002; LAMBSDORFF e TEKSÖZ 2005)

As transações – integras ou corruptas – quando garantidas pelo sistema legal, permitem destruir a reputação dos indivíduos, encerrar negócios lucrativos futuros, penalizar hierarquicamente os subordinados. A transação legalmente estabelecida pode ser um campo fértil para as transações corruptas florescerem, sob a “segurança jurídica” que esta lhe proporciona. Acordos legais permitem a utilização de uma série de mecanismos de sanção que podem ser aplicados para garantir a retaliação dos detratores dos acordos corruptos.⁴⁰

Em países cujas transações e instituições são íntegras, os riscos de oportunismo são gerenciados de tal forma que o risco de envolvimento em transações corruptas pareça maior que os benefícios; pois tais acordos serão, provavelmente e eficientemente, identificados e punidos. A ocorrência das transações corruptas não desaparece (e não há maneiras de fazer esta

⁴⁰ Assim, agindo normalmente, dentro da lei, os oportunistas demonstram ter razão para afirmar que não cometem irregularidades - são beneficiários da proteção jurídica do Estado. O fato, no entanto, é que sociedades, predominantemente, não corruptas, irão promover mecanismos de correção; (gerenciando os riscos de oportunismos e as falhas institucionais que facilitam estes acordos) porque a corrupção é uma extensão do comportamento social que envolve o cruzamento de limites institucionais muito tênues. (HARRIS 2003)

verificação); mas, os esforços de construção e manutenção das capacidades institucionais oferecem resistência à corrupção.

3.2. Como Avaliar os Riscos de Corrupção?

Ao identificar as áreas que oferecem risco a atitudes oportunistas, como à corrupção, é possível minimizar as oportunidades de ocorrência e aprimorar a resistência à corrupção. (GORTA 1998) Baseado nos esforços de gerenciamento do risco da corrupção, desenvolvido pela *New South Wales Independent Commission Against Corruption (ICAC)*, é possível descrever a maneira como a coleta de um conjunto estruturado de informações de diferentes organizações, podem ser utilizadas para desenvolver um perfil de riscos da corrupção a cada tipo de transação, organização ou, ainda, combinada para constituir um perfil de grupos, organizações próximas ou setores inteiros do Estado; cujo objetivo seja identificar oportunidades futuras de intervenção, tanto pelas organizações, isoladamente, como pelos demais órgãos da administração pública – de acordo com a forma considerada mais eficiente. (GORTA 2006)

Este instrumento permite uma compreensão melhor de como as particularidades das transações e seus riscos de corrupção diferem entre as organizações do setor público, de maneira a aprimorar os esforços de prevenção (*ex ante*) e combate (*ex post*) deste oportunismo. Assim, é possível incorporar estas diferenças, aperfeiçoando os mecanismos de governança de acordo com as particularidades das transações em risco – como estabelece o modelo heurístico apresentado anteriormente.

Esta técnica de aproximação, como prevê o modelo heurístico, não busca quantificar o total de corrupção ocorrida (como fazem as demais tradições).

Tendo em vista que um elevado risco não implica, necessariamente, em maior ocorrência de corrupção. Ao invés disso, dedica-se a identificar os riscos de corrupção (as as oportunidades de sua ocorrência), em um esforço primordial e indispensável a favor do aprimoramento da capacidade de resistência à corrupção.

3.2.1. Identificando os Riscos de Corrupção no Setor Público

O perfil de risco desenvolvido pela ICAC é uma abordagem que envolve o exame: (i) da natureza do trabalho das organizações (identificando as funções de alto risco); (ii) dos riscos percebidos de corrupção (perguntando aos indivíduos que conhecem a organização); (iii) das estratégias de prevenção em andamento (examinando as perspectivas dos líderes das organizações); e, (iv) dos temores acerca das principais políticas e práticas, baseado nas perspectivas organizacionais e de seus membros (analisando áreas onde os membros acreditam que não haja ou não saibam que exista nenhuma política de prevenção e combate à corrupção).

As organizações do setor público são as unidades de análise desta abordagem, pois estão em melhores condições para descrever seus principais desafios e implementar as estratégias necessárias para desenvolver e sustentar medidas de resistência à corrupção. Desta forma, um amplo conjunto de organizações do setor público, sob a jurisdição da ICAC, são convidados a participar (agências, departamentos, universidades, empresas públicas, etc).

As informações são coletadas por meio de dois questionários, aplicados separadamente. O “questionário organizacional” é distribuído aos presidentes das organizações governamentais (cerca de 400, segundo a pesquisa de 2001

da ICAC, no Estado de *New South Wales*, na Austrália).⁴¹ O “questionário dos membros das organizações” é distribuído a uma amostra de empregados do setor público (cerca de 590, segundo a pesquisa de 2001 da ICAC).

De acordo com as informações da ICAC, Ângela Gorta (2006, 208-217) descreve os princípios, a metodologia, os principais achados e benefícios desta abordagem para cada uma das quatro estratégias adotadas na constituição do perfil de risco de corrupção

1. Considerar os Riscos Funcionais

Os riscos de corrupção dependem, entre outras coisas, das funções que as organizações desempenham; por isso, é preciso considerar, atentamente, os tipos de função que as organizações e seus indivíduos realizam. Esta taxonomia das funções de risco de corrupção deverá ser formulada *a priori*, baseada no adequado diagnóstico acerca da natureza das transações corruptas; por isso, o modelo heurístico proposto deve ser considerado, atentamente, no momento de identificar o potencial de risco de corrupção. Quanto mais rico o modelo heurístico subjacente aos esforços de consideração dos riscos, menor será a dependência a considerações a – causais, tornando as avaliações mais acuradas e as análises dos dados obtidos rica em considerações sobre futuras medidas de intervenção. Por isso, não basta afirmar uma correlação, é preciso explicar os resultados obtidos. Esta virtude depende, exclusivamente, da qualidade do modelo heurístico subjacente, aprimorado por meio de um esforço de análise qualitativa do pesquisador.

⁴¹ Em 2001, segundo a ICAC, a taxa média de resposta para os questionários organizacionais foi de 73%. (ICAC 2003, 03)

É importante ressaltar que o “risco potencial de corrupção” não implica que determinadas funções sejam, provavelmente, desempenhadas de maneira corrupta. Na verdade, o reconhecimento dos riscos e o aprimoramento dos mecanismos de controle podem mitigar as oportunidades de tais práticas. Assim, organizações que desempenham funções de alto risco precisam, de fato, é estar atentas a um potencial aumento da corrupção, buscando garantir sua integridade.

O perfil de risco da ICAC, que não adota o modelo heurístico apresentado anteriormente, identificou quinze funções consideradas de alto risco, utilizando-se de critérios como: (i) a combinação de poder discricionário, exercido pelo burocrata, e a importância potencial dos resultados para os membros da comunidade; (ii) ao grupo de clientes a qual serve; (iii) a experiência prévia da ICAC.⁴² Os resultados permitem identificar a distribuição destas funções de maior risco entre as diferentes organizações do setor público.

Segundo os resultados obtidos pela ICAC (2003), em média, cada organização desempenha quatro funções de risco elevado. Com base nos resultados, promove-se, então, o debate a cerca dos riscos identificados (chamando atenção para o tema dentro das organizações), alertando as organizações para estas oportunidades e a necessidade de mitigá-las. Iniciam-

⁴² Uma explicação detalhada dos critérios de classificação de risco das funções públicas, utilizados pela ICAC, pode ser obtida em “*Profiling The New Public Sector: Functions, Risks and Corruption Resistance Strategies.*” (ICAC 2003, 99-104)

As quinze funções identificadas pela ICAC foram: (1) inspeção, regulamentação ou monitoramento de padrões de leis, negócios, equipamentos ou produtos; (2) provisão de serviços a novos imigrantes; (3) atribuição de qualificação ou licença a indivíduos, indicando-lhes proficiência ou capacidade; (4) provisão de serviços a comunidade onde a demanda, freqüentemente, exceda a oferta; (5) a alocação de recursos públicos; (6) determinação ou revisão de multas ou outras sanções; (7) recebimento de pagamentos; (8) provisão de assistência ou cuidados a pessoas desabilitadas ou vulneráveis; (9) provisão de subsídios, assistência financeira, concessões e outros a necessitados; (10) determinações ou julgamentos sobre indivíduos ou disputas; (11) testes e exames em humanos e animais; (12) decisões sobre investimentos em desenvolvimento; (13) venda de ingressos; (14) obras públicas; (15) ligações rotineiras com o setor privado, além da compra de bens e serviços.

se, assim, os processos de reflexão e formulação de mecanismos de gerenciamento dos seus riscos. Desta forma, ao considerar os riscos funcionais, constitui-se os fundamentos para o mapeamento de quantas e quais organizações desenvolvem cada uma destas atividades de risco, permitindo a ICAC aprimorar suas estratégias de prevenção e combate à corrupção no setor público, como um todo.

2. Perceber os Riscos de Corrupção

Se as organizações não identificarem os riscos associados às atividades que desempenha, não poderá gerenciá-los adequadamente. Por isso, a segunda estratégia consiste em questionar os membros da organização a respeito dos riscos de corrupção em suas organizações. Assim, quanto mais uma organização for consciente dos riscos envolvidos em suas atividades, melhor preparadas estarão para gerenciá-los – a menor percepção de risco não é uma situação, necessariamente, melhor; pois a percepção, neste caso, não está relacionada a eventos que viriam a ter ocorrido.

De forma a identificar estas percepções, são oferecidas, nos questionários, para cada organização, listas de atividades para que sejam ranqueadas em termos da extensão esperada de risco de corrupção. As organizações podem escolher entre as opções “grande risco, atualmente administrado”, “grande risco que requer maior atenção”, “área de menor risco”, “não constitui um risco”, “não aplicável”. Além disso, as organizações são questionadas a respeito de: (i) seus riscos de corrupção mais significativos; (ii) suas atividades de potencial corrupto mais prejudicial; (iii) os possíveis riscos de

corrupção para a organização no futuro próximo – neste caso, para os próximos três anos.

Os resultados obtidos pela ICAC (2003) apontam que a maioria das organizações é capaz de identificar os riscos de corrupção que enfrenta. Assim, é possível identificar, claramente, nas diversas organizações, isoladamente ou em conjunto, aquelas atividades de maior risco, atualmente administrado ou que requerem, ainda, maior atenção. E, também, os desafios futuros que cada organização enfrentará no gerenciamento dos riscos de corrupção em suas atividades. Vale à pena, destacar, ainda, que as áreas consideradas de menor risco, não devem ser negligenciadas, pois são de interesse analítico e merecem a atenção dos especialistas.⁴³

Com isso, as informações obtidas permitem aprofundar a discussão sobre o gerenciamento dos riscos de corrupção nas diversas organizações públicas; e, a falha em identificar estes riscos serve de alerta aos especialistas de que há uma dificuldade no seu gerenciamento. Além disso, as informações fornecidas permitirão comparar seus próprios riscos com os riscos identificados por organizações similares em tamanho e função – facilitando o aprendizado intra e extra organizacional.

3. Examinar as Estratégias Existentes

O exame das informações obtidas sobre as medidas de gerenciamento dos riscos de corrupção, previamente realizadas, também, auxiliam no gerenciamento dos riscos de corrupção atuais. Ao questionar sobre a existência, implementação e avaliação destas medidas, é possível formular um quadro

⁴³ Os resultados estão disponíveis em “*Profiling The New Public Sector: Functions, Risks and Corruption Resistance Strategies.*” (ICAC 2003, 5-23)

acerca de como as organizações vêm elevando sua capacidade de resistir a estes riscos.

Este mecanismo permite identificar tanto os aspectos mais consistentes de resistência aos riscos de corrupção, quanto às áreas que ainda requerem maior atenção. Isto porque as informações disponíveis permitem: (i) a comparação das estratégias de gerenciamento entre os diferentes setores; e, (ii) a comparação das estratégias de gerenciamento de riscos a partir de um padrão próprio (*benchmark*) de esforços, facilitando a avaliação dos resultados em termos de resistência à corrupção - não de seu combate ou prevenção, visto não ser possível mensurar seus resultados.

4. Analisar as Percepções dos Membros das Organizações

É importante, também, examinar o conhecimento dos membros das organizações acerca das várias medidas anticorrupção e de seu envolvimento. A capacidade em resistir aos riscos de corrupção depende dos valores das organizações e seus membros, o que é esperado deles, os possíveis dilemas éticos que enfrentarão e os conflitos de interesse em que estão imersos e a maneira como administrarão estes dilemas.

Os membros das organizações devem estar informados sobre os riscos de suas atividades e as medidas necessárias ao seu gerenciamento; pois, de outra maneira, não terão capacidade de mitigá-los. Por isso, o perfil de riscos de corrupção da ICAC aplica um questionário aos membros das organizações, com objetivo de questionar-lhes sobre: (i) os maiores riscos de corrupção enfrentados em suas organizações, (ii) seu conhecimento sobre as estratégias de gerenciamento; e, (iii) seu envolvimento em cursos de capacitação.

Os resultados permitem obter informação a respeito da percepção dos membros da organização sobre as estratégias, em andamento, de gerenciamento dos riscos de corrupção e oferece uma medida das informações, sobre estas políticas, efetivamente, retidas pelos membros das organizações – identificando áreas que devem ser priorizadas em futuros programas de treinamento.

Principais Benefícios e Limitações

Segundo Ângela Gorta (2006, 217), o perfil de risco da corrupção apresentado permite o mapeamento dos temas ligados a corrupção que desafiam organizações ou áreas inteiras do setor público, permitindo o aprimoramento das capacidades de resistência a estes riscos. E, realiza este benefício, sem recorrer aos cálculos de corrupção existente ou percebida ou, ainda, sem precisar quantificar os riscos enfrentados pelas organizações.

O perfil de risco de corrupção oferece um quadro de referência para a intervenção anticorrupção a nível organizacional, a grupos similares de organizações ou amplas áreas do setor público. As informações permitem aos gestores públicos avaliar seus próprios esforços e identificar as áreas de menor capacidade de resistência à corrupção. Com isso, órgãos de controle como a ICAC, na Austrália, e a Controladoria Geral da União (CGU), no Brasil, aplicam seus recursos de maneira eficiente, no esforço de assistir as organizações públicas a reforçar sua capacidade de resistir aos riscos de corrupção.

Contudo, como qualquer técnica de investigação social, o perfil de riscos de corrupção apresenta algumas limitações. Como as informações são coletadas por questionário: (i) as informações fornecidas pelos entrevistados são

aceitas como verídicas; (ii) não é possível saber a opinião daqueles que não responderam as perguntas e o grau em que diferem das informações disponíveis; (iii) é possível que a taxa de resposta seja muito reduzida, apesar da experiência da ICAC contar com uma taxa média de resposta de 73%. (ICAC 2003, 04)

As informações resultantes de percepções são subjetivas; por isso, diferentes grupos tendem a fornecer opiniões diversas e, mesmo assim, válidas a respeito dos mesmos temas. Além disso, é possível que os resultados sejam afetados, em alguma medida, pelo fato da pesquisa ser desenvolvida pelos órgãos de controle do setor público, embora seja possível realizar um esforço para minimizar o impacto destes fatores sobre os resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço teórico e empírico dedicado ao estudo da corrupção negligência as dificuldades ligadas aos pressupostos e as implicações ontológicas e metodológicas da conceitualização e mensuração da corrupção. Apesar de ser reconhecida como um problema social relevante a ser enfrentado, a corrupção é analisada como um epifenómeno social pelos diversas tradições das ciências sociais. O termo corrupção, não raro, continua sendo objeto de intensa reinterpretação guiada por interesses acadêmicos, políticos, econômicos, sociais diversos que não estabelecem, adequadamente, os microfundamentos do conceito; impedem o acordo entre os especialistas e, por conseqüência, o avanço do conhecimento deste fenômeno.⁴⁴ O resultado é uma profusão de proposições, cuja causa aparente é atribuída à complexidade do conceito e aos problemas de operacionalização (mensuração) e validação (técnica de pesquisa).

O conhecimento e as medidas anticorrupção demandam uma aproximação interdisciplinar; mas, nenhuma destas dimensões tem a ganhar ao desconsiderar a imprescindível unidade conceitual. Assim, ao propor um novo modelo heurístico de análise da corrupção e explicitar seus microfundamentos, este estudo cumpre a tarefa primordial de subsidiar os esforços subseqüentes de teorização, formulação e avaliação das políticas anticorrupção.

Neste ensaio de natureza metodológica, demonstra-se a implicação mais significativa deste diagnóstico, apresentado no primeiro capítulo, e das soluções propostas pelo modelo heurístico, discutido no segundo capítulo: as razões metodológicas pelas quais as medidas anticorrupção devem abandonar as

⁴⁴ A “existência da corrupção” pode ser usada para justificar reações políticas ou manifestações de poder político, capazes de se representar em campanhas e na legislação anticorrupção, como uma espécie de “tática para remover inimigos poderosos”. (HARRIS, 2003)

tentativas de “minimizar a corrupção” ou “prevenir ou combater à corrupção” em favor da “construção e manutenção das capacidades institucionais de resistência à corrupção”. Isto porque, não nos é possível observar o quanto de corrupção foi minimizada, prevenida ou combatida. Esta é uma dificuldade que se impõe devido à natureza secreta dos acordos corruptos, cuja nenhuma técnica de mensuração, direta ou indireta, é capaz de superar.

Entretanto, é possível identificar e documentar as atividades que uma organização implementa em favor da promoção de sua resistência à corrupção - em relação aos riscos de corrupção que enfrenta, de acordo com as funções específicas que desempenha, e a maneira pela qual gerencia estes riscos. Esta transformação fundamental deve desempenhar um papel fundamental nas estratégias anticorrupção de órgãos do setor público, responsáveis por identificar, gerenciar e monitorar os riscos de corrupção que as instituições públicas enfrentam.

Atualmente, a Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável pela elaboração destas estratégias, no âmbito da administração pública federal do Brasil, não conta com nenhum programa dedicado a estes desafios. Assim, ao deixar de superar, metodologicamente, a inadequada abordagem, baseada na mensuração, direta ou indireta, da ocorrência de corrupção no setor público, a CGU deixa de maximizar o investimento de seus recursos:

- i. na identificação das deficiências dos sistemas e procedimentos que permitem o desenvolvimento das condutas oportunistas;
- ii. na redução das oportunidades de corrupção (gerenciamento de seus riscos) por meio do aconselhamento e de parcerias com as

- organizações públicas, com o objetivo de aprimorar seus procedimentos, políticas, sistemas éticos e funcionais;
- iii. na educação da sociedade brasileira e do setor público sobre a conduta adequada dos funcionários, os efeitos nefastos da corrupção e os benefícios das medidas antioportunistas.
 - iv. no conhecimento acerca da corrupção e sua manifestação no setor público nacional, ao nível intra e inter organizacional.

Como foi possível demonstrar ao longo deste ensaio, o aperfeiçoamento das medidas anticorrupção será advindo, em grande medida, do aprimoramento deste ou outro modelo heurístico capaz de oferecer soluções aos atuais desafios metodológicos do estudo da corrupção. Quanto mais rico o modelo heurístico subjacente aos esforços de consideração dos riscos de corrupção, menor será a dependência dos especialistas as considerações *ad hoc* (não teóricas ou a-causais). Isto irá tornar as avaliações mais acuradas e as análises dos dados empíricos obtidos mais produtivas em considerações sobre as futuras estratégias de intervenção, necessárias a capacitação das instituições em seu desafio de impor resistências à corrupção.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADES, Alberto, e Rafael DI TELLA. 1996. "Causes and Consequences of Corruption: A Review of Empirical Contributions." *IDS Bulletin: Liberalization and the New Corruption* 27(2):6-11.
- ADES, Alberto, e Rafael DI TELLA. 1995. "La nueva economía de la corrupción." *Estudios IEERAL* 18(75):119-139.
- AINSWORTH, Scott. 2002. *Analyzing Interest Groups*. New York: W. W. Norton.
- AINSWORTH, Scott. 1993. "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence." *Journal of Politics* 55.
- ALATAS, Syed. 1990. *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Aldershot: Avebury.
- ALVES, Maria Fernanda Colaço, e Antônio Carlos de Azevedo SODRÉ. 2007. *Transferências Intergovernamentais Voluntárias: Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- AOKI, Masahiko. 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- AXELROD, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- BAC, Mehmet. 1996. "Corruption and Supervision Costs in Hierarchies." *Journal of Comparative Economics* 22.
- BANCO MUNDIAL. 1999. "World Business Environment Survey: Measuring Conditions for Business Operation and Growth." Available at: <http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/IC-WBESConditions>.
- BANFIELD, Edward. 1958. *The Moral Basis of Backward Society*. New York: Free Press.
- BECCARIA, Cesare. 2004. "Dos Delitos e das Penas." Em São Paulo: Martin Claret.
- BECKER, Gary. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76.
- BEN-PORATH, Yoram. 1980. "The F-connection: Families, friends, and firms and the organization of exchange." *Population and Development Review* 6 (March):1-30.
- BORSANI, Hugo. 2004. "Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública." Em *Economia do Setor Público no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier.

- BRADY, Henry, David COLLIER, e Jason SEAWRIGHT. 2006. "Toward a Pluralistic Vision of Methodology." *Political Analysis* 14(3):353-368.
- BRASIL, Constituição (1988). 2005. *Constituição Federal: Código penal: Código processo penal: atual até 07.01.2005. 7ed.* São Paulo: Revista dos Tribunais.
- BROUSSEAU, Eric, e Jean-Michel GLACHANT. 2002. *The Economics of Contracts. Theories and Applications.* Cambridge University Press, Cambridge.
- BROWN, A.J. 2006. "What We Are Trying to Measure? Reviewing the Basis of Corruption Definition." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- BRUNETTI, A., G. KISUNKO, e B. WEDER. 1997. "Institutional Obstacles to Doing Business: Region-by-Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector." *World Bank Policy Research Working Paper*.
- BRÜNING, Raulino Jacó. 1997. *Corrupção : Causas e Tratamento.* Tese. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- BUSCAGLIA, Edgardo. 2001. "An Analysis of Judicial Corruption and its Causes: An Objective Governing-based Approach." *International Review of Law & Economics* 21(2):233-249.
- CAMPITELI, Marcus Vinicius. 2007. *Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos Jogos de Planilha em Obras Públicas.* Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- CAMPOS, J. Edgardo, Donald LIEN, e Sanjay PRADHAN. 1999. "The Impact of Corruption on Investment." *Predictability Matters: World Development* 27:1059-67.
- COASE, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Costs." *Journal of Law and Economics* 3(1):1-44.
- COLEMAN, James. 1987. *Toward an Integrated Theory of White Collar Crime.* New York: Rinehart.
- DABBA-NORRIS, Era. 2000. "A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies." *IMF Paper*.
- DELLA PORTA, Donatella, e Susan ROSE-ACKERMAN. 2002. *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption.* 1st ed. Baden-Baden: Nomos.

- DELLA PORTA, Donatella e VANUCCI. 2005. "The Governance Mechanisms of Corrupt Transactions." Em *Institutional Economics of Corruption*, New York: Routledge.
- DIAMOND, Peter. 1971. "A Model of Price Adjustment." *Journal of Economic Theory* 3(2):156-168.
- DOBEL, J. Patrick. 1999. *Public Integrity*. Johns Hopkins University Press.
- FELDMAN, Julian, e Herschel KANTER. 1965. "Organizational Decision Making." Em *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally, p. 614-649.
- FILGUEIRAS, Fernando. 2004. "Notas sobre o conceito de Corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas." *Revista de Informação Legislativa*.
- FRIEDMAN, Milton. 1953. *Essays in Positive Economics*. Chicago: University Of Chicago Press.
- GALTUNG, Fredrik. 2006. "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- GAMBETTA, Diego. 2002. "Corruption: An Analytical Map." Em *Political Corruption in Transition: A Skeptical Handbook*, Budapest: Central Europe University.
- GARCIA, Ricardo Letizia. 2003. "A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul." :360.
- GERRING, John. 2001. *Social Science Methodology: a Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOERTZ, Gary. 2005. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- GONZALEZ, Júlio, e Timothy POWER. 2003. "Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial." *Revista de Sociologia e Política* 21.
- GORTA, Angela. 2006. "Corruption Risk Areas and Corruption Resistance." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- GORTA, Angela. 1998. "Minimising Corruption: Some Lessons from the Literature."

- GRAEFF, Peter. 2005. "Why Should One Trust in Corruption? The Linkage between Corruption, Norms and Social Capital." Em *The New Institutional Economics of Corruption*, New York: Routledge.
- HABIB, Mohsin, e Leon ZURAWICKI. 2001. "Country-level investments and the effect of corruption—some empirical evidence." *International Business Review* 10(6):687-700.
- HABIB, Sérgio. *Quinhentos Anos de Corrupção*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James MADISON, e John JAY. 2003. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder.
- HARRIS, Robert. 2003. *Political Corruption: In and Beyond the Nation State*. London: Routledge.
- HAYEK, Friedrich August Von. 1945. "The use of Knowledge in Society." *American Economic Review* 35 (September):519-530.
- HEYWOOD, Paul. 2002. "Analysing political corruption in Western Europe: Spain and the UK in comparative perspective." *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy of Corruption*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- HIRSCHMAN, Albert O. 2002. *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- HUBERTS, Leo, Karin LASTHUIZEN, e Carel PEETERS. 2006. "Measuring Corruption: Exploring the Iceberg." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- HUNTINGTON, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- ICAC, Independent Commission Against Corruption. 2003. "Profiling The New Public Sector: Functions, Risks and Corruption Resistance Strategies." Available at: http://www.icac.nsw.gov.au/pub/public/Report_final.pdf.
- ISNIE. 2008. "International Society for New Institutional Economics." Available at: <http://www.isnie.org/> [Acessado Julho 28, 2008].
- JAIN, Arvind K. 2001. "Corruption: a Review." *Journal of Economics Surveys* 15(1).
- JOHNSTON, Michael. 1996. "The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issues of Corruption." *International Social Science Journal* 48. no. 3:321-35.

- KAUFMANN, Daniel, e Shang-Jin WEI. 2000. "Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce?."
- KESSEL, Reuben, e Armen ALCHIAN. 1962. "Effects of Inflation." *The Journal of Political Economy* 70(6):521.
- KLITGAARD, Robert. 1994. *A Corrupção sobre Controle*. Zahar.
- KNACK, Stephen, e Philip KEEFER. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.." *Economics & Politics* 7(3):207-227.
- KOLLMAN, Ken. 1997. "Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees." *American Journal of Political Science*.
- KRUEGER, Anne. 1974. "The Political Economy of Rent-Seeking." *American Economic Review* 64.
- LAKATOS, Imre. 1989. *La Metodología de los Programas de Investigación Científica*. Madrid: Alianza.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2001. *Background Paper to the 2001 Corruption Perception Index*. Transparency International and Göttingen University.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006a. "Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?." Em *International Handbook on The Economics of Corruption*, Susan Rose-Ackerman.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006b. "Consequences and Causes of Corruption: What Do We Know from a Cross-section of Countries?." Em *International Handbook on The Economics of Corruption*, Northampton: Susan Rose-Ackerman.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2002. "Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law." *Journal of Economic Behavior and Organization* 48(3).
- LAMBSDORFF, Johann Graf. 2006. "Measuring Corruption - The Validity and Precision of Subjective Indicators (CPI)." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- LAMBSDORFF, Johann Graf, e Sitki TEKSÖZ. 2005. "Corrupt Relational Contracting." Em *The New Institutional Economics of Corruption*, New York: Routledge.
- LANGSETH, Petter. 2006. "Measuring Corruption." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- MAURO, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3):681-712.

- MAURO, Paolo. 1998. "Corruption and the composition of government expenditure." *Journal of Public Economics* 69(2):263-279.
- MBAKU, John Mukum. 1992. "Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior." *Konjunkturpolitik* 38.
- MILLER, William. 2006. "Perceptions, Experience and Lies: What Measures Corruption and What do Corruption Measures Measure?." Em *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*, Burlington: Ashgate Publishing.
- MO, Pak Hung. 2001. "Corruption and Economic Growth." *Journal of Comparative Economics* 29(1):66-79.
- MUELLER, Dennis. 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NAÇÕES UNIDAS. 1999. *Global Report on Crime and Justice*. Report by the United Nations Office for Drugs Control and Crime Prevention. New York: Oxford University Press.
- NORTH, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NYE, Joseph. 1967. "Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis." *American Political Science Review* 61(4).
- OLIVEIRA, Edmundo. 1991. *Crimes de Corrupção*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- PALOMBARA, Joseph LA. 1994. "Structural and Institutional Aspects of Corruption." *Social Research* 61(2).
- PARETO, Vilfredo. 1984. *Tratado de Sociologia Geral*. São Paulo: Ática.
- PATEMAN, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PÉREZ-CASTRILLO, David, e Inés MACHO-STANDLER. 1997. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford: Oxford University Press.
- PIERSON, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PIZZORNO, Alessandro. 1992. "La corruzione nel sistema político." Em *Scambio occulto*, Bologna.

- PUTNAN, Robert. 1996. *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. London: Cambridge University Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. 1975. "The Economics of Corruption." *Journal of Public Economics* 4(2):187-203.
- SAMPFORD, Charles et al. 2006. *Measuring Corruption (Law, Ethics and Governance)*. Burlington: Ashgate Publishing.
- SHAIKO, Ronald. 1998. "Reverse Lobbying: Interest Group Mobilization from the White House and the Hill." Em *Interesting Group Politics*, Washington: CD Press.
- SHEPSLE, Kenneth, e Robert SALISBURY. 1981. "U.S. Congressman as Enterprise." *Legislative Studies Quarterly* 6.
- SILVA, Marcos. 2001. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: SENAC.
- SILVA, Marcos, Fernando FREITAS, e Andrea C. BANDEIRA. 2001. *How Does Corruption Hurt Growth?: Evidences about the Effects of Corruption on Factors Productivity and Per Capita Income*. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.
- SIMON, Herbert A. 1961. *Administrative Behaviour*. 2nd ed. New York: Macmillan Press.
- TANZI, Vito. 1997. "Corruption, governmental activities and markets." *Trends in Organized Crime* 2(4):67-67.
- TANZI, Vito, e Hamid DAVOODI. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth."
- THEOBALD, Robin. 1990. *Corruption, Development, and Underdevelopment*. Duke University Press.
- THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. 2007. *Ética para Executivos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- TOCQUEVILLE, Alexis. 1998. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes.

- TREISSMAN, Daniel. 2007. "What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research?." *Annual Review of Political Science* 10.
- VISHNY, Robert, e Andrei SHLEIFER . 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics*.
- WARREN, Mark E. 2004. "What Does Corruption Mean in a Democracy?." *American Journal of Political Science* 48(2):328-343.
- WEBER, Luis Alberto. 2007. *Controle Social em Xeque - O Colapso dos Conselhos Municipais como Arenas de Discussão da Corrupção Política*. Brasília: II Concurso de Monografias da CGU.
- WEI, Shang-Jin. 2000. "How Taxing is Corruption on International Investors?." *Review of Economics and Statistics* 82(1):1-11.
- WILLIAMSON, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- WILLIAMSON, Oliver. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.