

Revista da

CGU

ANO IV - Nº 6
Setembro/2009
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Setembro/2009

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho
Ministro-Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira
Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto
Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha
Corregedor-Geral da União

Marcelo Stopanovski Ribeiro
Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Diagramação e arte: E Pissaia Editoração Eletrônica Ltda.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

134 p. Coletânea de artigos.

1. Prevenção da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X
CDD 352.17

S umário

Nota do editor5

Artigos

Auditoria de detecção de fraude.....8
Adilmar Gregorini

Incidência dos efeitos da suspensão temporária
e da declaração de inidoneidade em licitações públicas.....21
Alex Pereira Menezes

Brasil e Estados Unidos: o Sistema de Controle Interno
do Poder Executivo Federal em perspectiva comparada32
Mário Vinícius Claussen Spinelli

Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e
possibilidades de fomento ao controle social41
Antonio Ed Souza Santana

O direito de acesso à informação como
fundamento da transparência59
Gisele de Melo Maeda Mendanha

Corrupção: teoria, evidências empíricas
e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil
- uma análise institucional71
Newton Paulo Bueno

Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado	85
<i>Romualdo Anselmo dos Santos</i>	

Legislação

Atos normativos	112
Legislação em destaque.....	114

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Acórdãos	130
Julgados recentes de Tribunais	133

Corrupção: teoria, evidências empíricas e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil - uma análise institucional

Newton Paulo Bueno, doutor em Economia, professor Associado do Departamento de Economia, Universidade Federal de Viçosa

Resumo

Encontra-se hoje bem estabelecido na literatura que a qualidade das instituições de um país é um dos principais determinantes de seu grau de desenvolvimento econômico. Para que o desenvolvimento econômico sustentado ocorra, entretanto, é preciso que as instituições que garantem a aplicação das leis e contratos funcionem adequadamente; em particular, é preciso que os níveis de corrupção no *enforcement* das leis não sejam elevados. O objetivo deste artigo é oferecer alguma evidência empírica sobre o problema da corrupção no Brasil, identificar suas principais causas e sugerir algumas medidas que possam contribuir para reduzir seus níveis. Usando o paradigma de análise neo-institucionalista, partiu-se da premissa de que o fato de uma lei ser aplicada com eficiência depende crucialmente dos

incentivos a que os funcionários das agências encarregadas de aplicá-la estão submetidos. Explorando as consequências lógicas dessa premissa, concluiu-se que, como sugerido pela literatura empírica internacional, existe um espaço significativo para a redução nos níveis de corrupção, adotando-se medidas relativamente simples para garantir a aplicação de leis já existentes, o que geraria benefícios imediatos para a maior parte da população brasileira.

1. Introdução

Encontra-se hoje bem estabelecido na literatura que a qualidade das instituições de um país é um dos principais determinantes de seu grau de desenvolvimento econômico. Instituições, segundo a clássica definição de Douglass North (1990:3), são as regras do jogo social criadas

pelos indivíduos para organizar as interações pessoais em sociedades. Elas consistem em restrições informais ao comportamento individual, dadas pelo costume e pela tradição, e restrições comportamentais formais, como constituições e leis. Em conjunto com as restrições tradicionais dadas pela teoria econômica, as instituições definem o espaço de escolha individual, determinando os custos de transação e de produção e, conseqüentemente, a lucratividade e a viabilidade de engajar-se nas diferentes atividades econômicas (produtivas e não-produtivas). As instituições assim fornecem a estrutura de incentivos de uma economia, moldando o sentido da evolução econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio (North, 1991, p. 97). Entre as instituições mais decisivas para o desenvolvimento econômico estão as leis que regulam o direito de propriedade e as que impedem a predação econômica por parte dos governantes, visto que estas determinam, em última instância, a estabilidade das demais instituições e não podem ser substituídas por soluções *coaseanas*, isto é por acordos informais ou formais privados entre indivíduos (ACEMOGLU e JOHNSON, 2005). Desse modo, influenciam os investimentos em capital físico e humano e no desenvolvimento de novas tecnologias, implicando que, embora fatores culturais e geográficos possam também ter importância, as instituições sejam a principal fonte de diferenças de desenvolvimento econômico entre países.

Mas, como também registrado nessa literatura, não basta que a le-

gislação que define a estrutura de direitos de propriedade e outras leis seja adequada. Para que o desenvolvimento econômico sustentado ocorra é preciso que as instituições que garantem sua aplicação, por exemplo que garantem a execução de contratos, funcionem adequadamente (NORTH, 2005, cap. 12); em particular, é preciso que os níveis de corrupção no *enforcement* das leis não sejam elevados (MAURO, 1995). Uma das razões pelas quais as instituições não são sempre aplicadas de forma eficiente é a escassez de meios para fazê-lo em países menos desenvolvidos, por exemplo a falta de recursos para sustentar um poder judiciário de qualidade e uma polícia eficiente para investigar e prevenir crimes. Diversos estudos, entretanto, têm indicado que a causa mais importante para a ineficiência do aparato de *enforcement* é a corrupção dos agentes que teriam a função de garantir a aplicação das leis, o que explica a pouca evidência empírica de que a destinação de mais recursos para essas instituições pudesse melhorar a qualidade de sua atuação (SVENSSON, 2005). Hay e Shleifer (1998) relatam o ilustrativo exemplo a respeito de que na Rússia as tropas de elite vendem ao crime organizado as armas mais sofisticadas adquiridas pelo governo para combater esses mesmos criminosos. Embora este se trate evidentemente de um caso extremo, não parece tão absurdo fazer paralelos com situações que ocorrem corriqueiramente no Brasil, como, por exemplo, a leniência com a comercialização ilegal de armas com traficantes de drogas e de itens da merenda escolar ou de remédios dis-

tribuídos pelo Estado aos mais carentes.

O objetivo deste artigo é avaliar em que medida esses paralelos são de fato justificados, oferecendo alguma evidência empírica sobre o problema da corrupção no Brasil, identificando suas principais causas e apontando algumas medidas que possam contribuir para reduzir seus níveis. Para isso, tomarei como base alguns dos mais recentes estudos sobre o tema, que tendem a considerar a corrupção não como um problema moral, mas como produto de uma matriz de incentivos inadequada. A premissa que norteia este trabalho em outras palavras, parafraseando a célebre frase de Douglass North, é a de que em um país onde a matriz institucional favorece a corrupção, prosperarão atividades ligadas a ela. Assim, sendo a corrupção um crime produzido pelo cálculo e não pela emoção, temos de procurar suas causas e possíveis soluções na natureza de nossas instituições.

Grosso modo, pode-se dizer que as contribuições recentes sobre o tema desdobram-se em duas direções fundamentais. Uma primeira vertente de trabalhos procura identificar os determinantes mais gerais da corrupção, com base em evidência empírica coletada; uma questão típica explorada por essa literatura é, por exemplo, a tentativa de identificar os fatores macroinstitucionais ou sistêmicos que tornam as sociedades mais vulneráveis à corrupção. Uma segunda vertente procura identificar as deficiências

microinstitucionais, ou de estruturas de governança, que tornam as sociedades mais propensas a exibir corrupção. As conclusões dos trabalhos inseridos na primeira corrente tendem a gerar proposições de combate à corrupção que requerem alterações abrangentes no ambiente institucional, como por exemplo reformas do Estado. Já, os trabalhos incluídos na segunda corrente tendem a enfatizar soluções mais pontuais, que envolvem mudanças de natureza microinstitucional, as quais, por essa razão, são em princípio mais fáceis de implementar. Dada a natureza da contribuição que pretendemos dar neste trabalho, enfatizaremos a contribuição desta última corrente.

O trabalho está estruturado da seguinte forma. Na segunda seção, apresento os conceitos e definições essenciais para compreender a discussão geral, explicando de que maneira as diferentes práticas de corrupção podem afetar as sociedades, bem como alguns poucos fatos gerais apenas para situar a questão, enfatizando alguns dados mais recentes sobre o Brasil. Na terceira seção, sintetizo os principais resultados obtidos pelos estudos empíricos mais relevantes, explicitando o grau de robustez estatística desses resultados. Na quarta seção, discuto como esses resultados podem gerar *insights* para a política de combate à corrupção no Brasil, a partir da avaliação de quais dos resultados empíricos identificados em nível internacional são ou podem ser aplicáveis para o Brasil. Na quinta seção, concluo o trabalho.

2. Conceitos e fatos

A definição mais operacional de corrupção é a utilizada pelo Banco Mundial. Por esta definição, corrupção consiste no abuso de poder público para benefício privado (TANZI, 1998). Isto não significa que não exista corrupção que não envolva o setor público, mas que ela se encontra em geral conectada com as atividades do Estado. Entre as esferas da atividade governamental que são terreno mais fértil para a corrupção, encontram-se as atividades associadas à regulação e à concessão de autorizações para o engajamento em negócios, à concessão de documentos como passaportes, atividades relacionadas à arrecadação e à fiscalização de impostos e as atividades relacionadas a controle de preços e fornecimento de bens subsidiados a populações de baixa renda.

Embora a corrupção sempre estivesse presente nessas áreas em quase todos os países do mundo, a literatura, para não dizer os próprios governos, tendia no passado a adotar uma visão relativamente complacente em relação ao problema. Esta postura apoiava-se na tese de que, muitas vezes, a corrupção seria uma forma de contornar entraves burocráticos que, em estados autoritários, causariam mais danos à atividade econômica se não houvesse meios de contorná-los (LEFF, 1964). Mas essa visão encontra-se completamente superada. É consenso atualmente que a corrupção reduz a eficiência econômica e o bem-estar dos cidadãos através de vários canais. Os principais são: a redução da capaci-

dade governamental de implementar controles e regulamentações para corrigir falhas de mercado; a distorção da matriz de incentivos, induzindo a alocação de recursos para atividades não-produtivas; a elevação do grau de pobreza acima dos níveis que ele poderia estar, na medida em que reduz a renda potencial dos mais pobres, e finalmente, e em certa medida, a redução da legitimidade da economia de mercado e da própria democracia.

O Brasil atualmente encontra-se numa posição incômoda em termos de diversos indicadores de corrupção mundialmente considerados. Um dos mais conhecidos, o indicador da agência Transparency International, nos coloca em 72º lugar em um bloco composto por China, Índia e México. O que significa que, apesar de ter havido uma ligeira melhora em relação à situação de dez anos atrás, estamos ainda abaixo do patamar que a agência considera como indicador de que a corrupção deixa de ser um problema (o valor 5 para o índice reflete este patamar) – os países mais bem situados, Finlândia e Nova Zelândia, por exemplo, apresentam um indicador de 9.4 em uma escala de 0 a 10.

Esses resultados ratificam as estimativas de Mauro (1995) realizadas para a década de 1980. O índice de eficiência burocrática calculado nesse trabalho, que inclui, além da percepção de corrupção pelos agentes econômicos, informações sobre a eficiência do sistema judiciário e da burocracia governamental, nos classificava em um grupo de países com

alto grau de corrupção. Usando essas informações, apenas para ter uma idéia geral do efeito da corrupção sobre nossa economia, podemos inferir que se o Brasil conseguisse alcançar o nível de eficiência burocrática do Uruguai, por exemplo, nossa taxa de investimento em relação ao PIB seria cerca de 5% maior e a taxa anual de crescimento do PIB, aproximadamente 0,5% maior.

O que tem a literatura recente a dizer sobre as causas da corrupção, que parece afetar de modo semelhante países em graus semelhantes de desenvolvimento econômico?

3. Causas comuns da corrupção

Podem-se dividir as causas da corrupção em dois tipos principais: aquelas que derivam do ambiente institucional global do país, como as estudadas por Douglass North, que denominamos de causas sistêmicas, e as que derivam do fato de que estruturas de governança específicas sinalizam incentivos inadequados para as partes envolvidas em transações, como as inspiradas nos trabalhos seminais de Oliver Williamson e Ronald Coase.

3.1 Causas sistêmicas

As causas associadas ao meio-ambiente institucional geral dos países, que podem ser consideradas consensuais ou quase consensuais na literatura (e por isso sem que precisemos destacar referências específicas) são:

- a) baixo nível de desenvolvimento econômico, embora o sentido de causação possa ocorrer na direção inversa, isto é, maior crescimento econômico gerando menos corrupção;
- b) fraqueza de instituições legais e financeiras independentes – por exemplo, o judiciário, a polícia e auditores financeiros – capazes de fiscalizar o setor público;
- c) maior dotação de recursos naturais, o que abre maiores possibilidades de predação governamental;
- d) menor abertura ao exterior, medida pelo indicador Importações sobre PIB;
- e) menor adesão à democracia, incluindo menores graus de liberdade de imprensa, embora pareçam estar presentes não linearidades importantes nessa relação. Países com sistemas medianamente democráticos podem, por exemplo, apresentar piores indicadores de corrupção do que ditaduras declaradas; sendo que a democracia passa a ser um fator realmente decisivo para reduzir a corrupção apenas acima de um certo patamar.

Outros trabalhos têm apontado causas não tão solidamente assentadas em evidência econométrica ou ainda não suficientemente replicadas por outros estudos, por exemplo:

- a) elevada participação do Estado na economia, porque aumentam as oportunidades de corrupção para os agentes do Estado (LaPalombara 1994);

- b) adoção de políticas industriais ativas (Ades e di Tella, 1997);
- c) predominância do protestantismo sobre outras religiões (Paldam, 2001);
- d) colonização por países ibéricos (Acemoglu et al., 2005);
- e) desigualdade econômica (Jongsung e Khagram, 2005);
- f) diferencial de gênero, sendo as mulheres em média menos coruptas do que os homens (Swamy et al., 1999).

Todas essas causas apontam para a necessidade de mudanças sistêmicas do meio-ambiente institucional, por exemplo, uma reforma geral do Estado, como sugerido por Tanzi (1998) ou reorientações gerais da política econômica, o que em geral envolve mudanças abrangentes no aparato institucional das sociedades (para não falar de mudanças culturais, impossíveis de serem alcançadas em prazo minimamente razoável, como as sugeridas pelos estudos do segundo grupo acima). Será possível identificar pontos de alavancagem, em que mudanças factíveis de serem implementadas sejam capazes de levar a reduções significativas da cor-

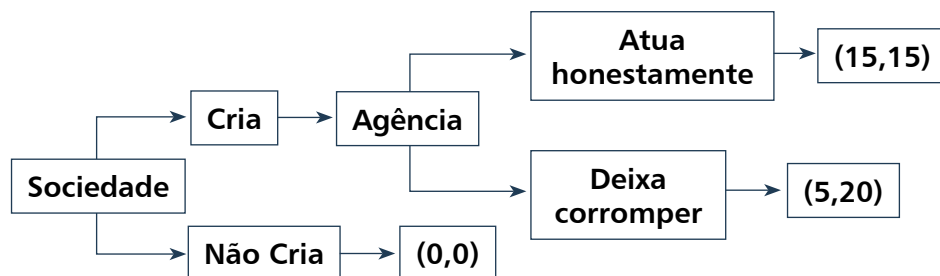
rupção em países como o Brasil? Este ponto crucial é desenvolvido a seguir.

3.2 Causas relacionadas a estruturas de governança inadequadas

O problema da corrupção pode ser modelado como um problema típico que ocorre em estruturas de governança denominadas "Principal-Agente". Em termos simples, o problema surge porque funcionários governamentais, que deveriam garantir a aplicação de leis e regulamentos no interesse da sociedade, deixam de fazê-lo para perseguir sua própria agenda de interesses. O problema pode ser modelado como um jogo sequencial de duração finita (figura 1).

A sociedade, através do governo em exercício, deve decidir se cria uma nova agência para controlar, digamos, a extração de um recurso natural. Se a agência não é criada, firmas privadas multinacionais extrairão todo o recurso, e a sociedade não se beneficiará dessa atividade. Os *pay-offs* da sociedade e da agência (que

Figura 1 - O problema da corrupção como uma situação principal-agente



não foi criada) serão nesse caso de zero. Se, por outro lado, a agência é criada, ela pode se corromper o que a levará a atuar com baixo nível de eficiência e altos níveis de corrupção, favorecendo os interesses das firmas em detrimento dos da sociedade. A situação ideal do ponto de vista social seria de que a agência atuasse honestamente, não aceitando propinas oferecidas pelas firmas; nesse caso, o *pay-off* da sociedade seria de 15 e o da agência também de 15 (os números específicos não são importantes, servindo apenas para diferenciar as opções estratégicas de cada agente). Mas isso não é provável de acontecer. Uma vez que a sociedade aceite criar a agência, a decisão de como atuar passa para as mãos da agência (na suposição de que o principal não detém a informação ou os meios para controlar eficientemente o agente e, por isso, em primeiro lugar, criou a agência). Passando a ação às mãos da agência, esta agirá em seu próprio interesse, que corresponde à situação em que ela se deixa corromper. Ainda assim, entretanto, valerá à pena para a sociedade criar a agência (e o agente está consciente deste fato), pois esta inibirá em alguma medida a ação predatória das firmas, nem que seja apenas para tornar o pagamento de propina vantajoso para as firmas. Os *pay-offs* da sociedade e da agência serão então de 5 e 20, respectivamente.

Note-se que essa solução para a interação estratégica entre principal e agente é inferior em termos sociais à situação em que a agência age honestamente, pois o *pay-off* conjunto é inferior. Um resultado fundamental

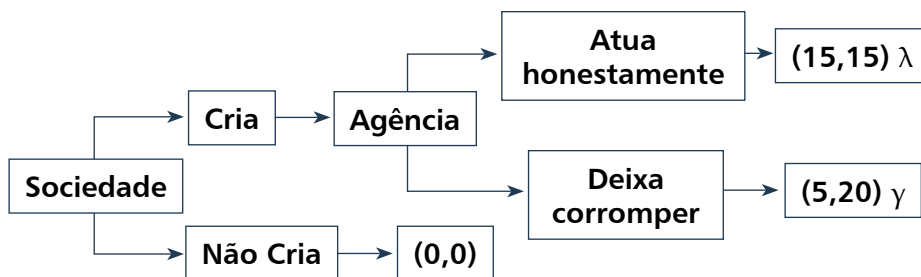
da teoria da ação coletiva é que isto, entretanto, não é relevante para a solução do jogo acima: a agência seguirá sua própria agenda e o governo não terá outra alternativa a não ser aceitar, olhando para o lado, este comportamento (porque a alternativa seria não ganhar nada, ou ganhar cinco unidades).

Quando colocado dessa forma, isto é, como uma situação do tipo Principal-Agente, identificamos imediatamente o que está errado e inferimos intuitivamente o que deve ser feito para corrigir o problema. A corrupção ocorre porque os agentes são estimulados a fazer isso; assim, para induzir os agentes a se comportarem honestamente basta mudar a estrutura de incentivos a que eles estão submetidos. Mas o problema, infelizmente, é bem mais complexo do que parece à primeira vista. Examinemos algumas possibilidades.

a) poderíamos, em primeiro lugar, estabelecer incentivos para os agentes se comportarem honestamente; isto poderia ser feito de duas maneiras: estabelecendo uma penalidade para os agentes que forem apanhados aceitando propinas, ou implementando maiores salários para que os agentes tivessem menos incentivos para se comportar desonestamente. Na primeira alternativa, seria estabelecida uma punição monetária γ para esses agentes, e, no segundo, um aumento salarial λ (figura 2).

Se γ ou $\lambda > 5$, seria interessante para o agente se comportar de ma-

Figura 2 - O problema da corrupção como uma situação principal-agente com penalidades e incentivos



neira honesta – as evidências empíricas disponíveis até o momento, entretanto, não nos levam a ser otimistas em relação a qualquer das duas alternativas.

Mokherjee e Png (1995), por exemplo, mostram que para valores razoáveis da penalidade por corrupção, o efeito dessa estratégia seria aumentar o valor da propina exigido pelo agente e não torná-lo menos propenso à corrupção. Isto poderia levar as empresas a reduzir suas práticas ilegais, devido ao maior custo para pagar o agente. Neste caso, embora o grau de corrupção aumentasse, haveria uma redução da atividade indesejada – digamos, a geração de poluição por empresas mineradoras. No médio prazo, entretanto, o alto custo das propinas poderia induzir as firmas a fecharem as portas, deixando o país, no caso de se tratar de uma empresa estrangeira, levando a uma situação em que nem a sociedade e, claro, nem a agência são beneficiadas. O efeito dos aumentos salariais seria semelhante ao do aumento da penalidade, ou seja, os agentes exigiriam maiores propinas. Em alguns casos,

como em Singapura, detectou-se uma relação positiva entre melhores salários de funcionários públicos e menos corrupção, mas o fato de que existe corrupção significativa em países onde os salários dos funcionários são muitas vezes maiores do que em outros, onde a corrupção não é substancialmente maior, sugere que a correlação positiva entre melhores salários dos funcionários públicos e menores níveis de corrupção da máquina pública não é suficientemente robusta para fundamentar a política pública. Uma alternativa para essas estratégias, segundo os autores, seria a de estabelecer uma multa diretamente sobre as empresas que tentam corromper funcionários públicos, focando a prática de punição no corruptor, mas ainda não há suficiente evidência para delinear políticas baseadas nessa possibilidade.

b) uma segunda linha de ataque à corrupção poderia ser diminuir o poder de barganha em estabelecer o valor das propinas dos funcionários públicos através da criação de concorrência entre agentes, o que poderia tornar o *pay-off* da atuação desonesta por

parte da agência (figura 2) inferior ao da atuação honesta. Isto poderia ser feito, por exemplo, em agências públicas destinadas à concessão de documentos como passaportes, em que os cidadãos poderiam se dirigir a agências (independentes) em outros estados, ou a outras repartições dentro da mesma agência, para a obtenção do documento.¹ Não há, entretanto, evidência empírica convincente sobre a possibilidade de essa estratégia realmente funcionar. Além disso, como assinalado por Svenson (2005), esse mecanismo só funcionará na prática se cada agência puder produzir individualmente o documento em tela; caso diversas agências e funcionários precisem participar da geração do documento, o que é mais provável para a maioria dos documentos, níveis extremamente altos de propinas podem ocorrer.

c) uma forma alternativa de reduzir o poder de barganha dos funcionários no estabelecimento de propinas seria estabelecer, como sugerido por Rose-Ackerman (1994), agências com jurisdições superpostas fazendo com que o corruptor potencial tenha de persuadir a todos os funcionários envolvidos para conseguir a vantagem indevida. O problema dessa estratégia é que a adoção des-

1. Isto não significa que estejamos insinuando que a Polícia Federal, responsável pela emissão de passaportes no Brasil, esteja se corrompendo nessa atividade, ou que de resto qualquer outra agência brasileira que possa ser identificada com as atividades listadas a esteja. Este trabalho não tem o objetivo de identificar empiricamente corrupção na burocracia pública brasileira.

sa estrutura de governança poderia levar empreendimentos legítimos ao problema do múltiplo veto. Tal problema ocorre quando funcionários em diferentes níveis atrasam deliberadamente o andamento de uma demanda para atrair maiores propinas. Bardhan (1997) registra o interessante fato de que há uma distinção terminológica em russo entre *mzdoimstvo*, aceitar uma remuneração pelo que você teria de fazer de qualquer maneira, e *likhoimstvo*, aceitar uma remuneração pelo que você não deveria estar fazendo. Em vez de realizar rapidamente suas tarefas, funcionários corruptos na Rússia e na Índia, seguindo essa lógica, historicamente causam atrasos administrativos para conseguir propinas.

d) outra linha de ataque seria fortalecer as instituições responsáveis pelo “*enforcement*” das leis e regulamentos anticorrupção. A premissa implícita desta estratégia é a de que uma aplicação e fiscalização mais rigorosas tornariam o *pay-off* da atuação desonesta inferior ao da atuação honesta para o agente. O ponto fraco neste argumento é que o sucesso dessa estratégia depende da existência de um aparato macroinstitucional, um poder judiciário e instituições de fiscalização incorruptíveis e eficientes, o que em geral não é verdadeiro em países menos desenvolvidos. Não é de surpreender, portanto, que exista pouca evidência empírica de que destinar mais recursos para as institui-

ções existentes de “enforcement” das leis anticorrupção reduza de fato a corrupção (SVENSON, 2005).

- e) uma estratégia alternativa para aumentar o grau de *accountability* do setor público seria aumentar o grau de transparência das atividades. Isto poderia ser alcançado combinando duas medidas básicas: simplificando os detalhes burocráticos e a documentação requerida e facilitando o acesso à informação de modo a permitir o acompanhamento do andamento de processos e requerimentos pelos interessados. Um exemplo: a nenhum pesquisador experiente ocorre atualmente incluir informações falsas sobre publicações em seus Currículos Lattes, pois a fraude seria imediatamente detectada pelos pares, uma vez que a informação está disponível na base de dados do CNPQ. Assim, uma vez definidos critérios objetivos e quantificáveis para concessões de financiamentos e bolsas, foi possível simplificar consideravelmente e tornar mais objetivo o processo. Para procedimentos mais complicados, que envolvem regulamentações complexas e terminologia não acessível às partes diretamente interessadas, uma alternativa que tem funcionado é contratar agências privadas para fiscalizar o processo. Yang (2005), por exemplo, mostra que um número crescente de países em desenvolvimento tem contratado firmas internacionais para conduzir inspeções pré-embarque de importações. O resultado tem sido altamente favorável, produ-

zindo um aumento das importações (em relação à situação pré-inspeção) e uma redução das medidas de falsas declarações nas alfândegas.

4. Discussão

A corrupção é um fenômeno obviamente derivado de múltiplas causas, mas é importante tentar identificar a importância relativa dessas causas e em que medida podemos atuar sobre elas.

Em primeiro lugar, é claro que fatores culturais são importantes. Trabalhos seminais dos novos economistas institucionais têm detectado que nossa herança ibérica tem a ver com a maior influência das relações pessoais nas transações econômicas. Mas esses fatores são formados ao longo da história e encontram-se enraizados em nossa cultura e entrelaçados com nossas instituições mais fundamentais, sendo assim difíceis de mudar a curto prazo (BUENO, 2004). Exortar pessoas a se comportarem de forma mais honesta ou mais patriótica em seu trabalho, por exemplo, dificilmente pode ter um efeito significativo sobre os níveis de corrupção, pelo simples fato de que em sociedades como a nossa, em todas as esferas da vida, as relações pessoais (e, portanto, o favoritismo) são mais importantes do que regras objetivas e pessoais de comportamento.

A inadequação da legislação, em segundo lugar, pode ser de fato um fator gerador de incentivos para a corrupção. Mas, antes de pensar em

instituir novas normas gerais, como leis e regulamentos que punam mais rigorosamente essa prática, devemos nos perguntar se o problema é de fato com a legislação ou com a aplicação dessas leis. Por exemplo, pode acontecer que as leis sejam suficientes “no papel”, mas não sejam efetivamente aplicadas. É interessante a esse respeito que não haja nem em português nem em espanhol uma boa tradução para “*enforcement*”, o que sugere que os países de colonização ibérica tenhamos algum problema básico em garantir a aplicação de leis. Mas o ponto é que dificilmente podemos esperar que simples mudanças na legislação possam ser suficientes para enfrentar mais produtivamente a corrupção e o crime em geral.

Parece então desejável tentar identificar três tipos de variáveis: a) as que intuitivamente podem ter efeito sobre a corrupção, mas sobre cujo efeito não temos evidência empírica suficiente; b) as que comprovadamente afetam o grau de corrupção em um país, mas que são difíceis de alterar sem profundas alterações em nossa matriz institucional; e c) as que a literatura tem identificado como importantes em afetar o grau de corrupção e sobre as quais podemos ter algum sucesso em atuar.

No primeiro grupo, encontram-se variáveis como o tamanho do Estado, o grau de intervenção do Estado sobre a economia, o nível de salários do funcionalismo público e a qualidade da legislação anticorrupção. No segundo grupo, destacam-se a qualidade de instituições como o po-

der judiciário e do aparato de fiscalização estatal, o grau de democratização do país, o grau de abertura da economia e a dimensão da dotação de recursos naturais. No grupo mais decisivo para a viabilidade da implantação de políticas anticorrupção, finalmente, destacam-se as seguintes variáveis:

- a) Grau de burocratização das atividades. O elevado grau de burocratização em determinados setores da administração pública favorece a proliferação de meios para contornar as barreiras para realizar atividades legais e simultaneamente abre espaço para atividades ilegais, devido às dificuldades de monitorá-las eficientemente e de forma transparente em razão das complexidades administrativas. Segundo o último relatório *Doing Business* do Banco Mundial, por exemplo, o Brasil continua sendo um lugar difícil para fazer negócios, encontrando-se na 125ª posição entre 181 economias. O *ranking* mede a dificuldade de se obter documentos como registro de propriedade e documentação para abrir e fechar uma empresa. Para abrir um negócio, por exemplo, são necessários 18 documentos e 152 dias (na Bélgica, para efeito de comparação, necessita-se apenas de três documentos e quatro dias). Para regularizar contas com o fisco os números são ainda mais desanimadores: necessitam-se em média 2.600 horas, muito à frente do segundo colocado, Camarões, onde esse tempo é de 1.400 horas. Nessas condições, é

natural que prosperem todo o tipo de artifício para apressar ou impedir o atraso de concessão de licenças de importação e de outros documentos. A redução de etapas burocráticas deve ser então colocada como uma meta em qualquer esfera de atuação do governo, principalmente em atividades como a concessão de licenças e autorizações, e a concessão de documentos como passaportes;

- b) Grau de interação direta entre funcionários públicos e usuários dos serviços. Nas atividades onde não for possível reduzir o nível de etapas burocráticas, deve-se reduzir ao mínimo a interação direta entre interessados e funcionários públicos, substituindo sempre que possível entrevistas e audiências por processos informatizados e transparentes; como no exemplo dado para concessão de bolsas e financiamentos de pesquisas;
- c) Qualidade do aparato de fiscalização. No caso de não ser factível uma melhora substancial do aparato de fiscalização, a ênfase deve ser deslocada dos corruptores passivos para os ativos, estabelecendo penalidades substanciais e críveis para os últimos, embora sem evidentemente adotar uma postura leniente em relação a funcionários públicos corruptos;
- d) Grau de independência dos organismos de fiscalização. Visto ser muitas vezes difícil estabelecer mecanismos independentes de fiscalização de atividades no seio do próprio governo, parece justificável em alguns casos delegar a fiscalização das atividades de certas agências mais expostas à cor-

rupção, como a de alfândega, a firmas privadas independentes, ao menos em termos de *double checking*. Uma prática que pode melhorar o grau de *accountability* das agências públicas é a democratização das informações sobre processos em andamento, via internet, por exemplo.

5. Conclusão

Embora a literatura teórica sobre a corrupção e seus efeitos sobre a sociedade tenha crescido substancialmente nos últimos anos, a evidência empírica sobre a eficácia de medidas anticorrupção é ainda insuficiente. Uma das principais razões para essa deficiência talvez seja a de que como a corrupção tem causas na estrutura institucional mais profunda das sociedades, e esta difere de sociedade para sociedade, o que funciona em um país pode muito bem ser totalmente inócuo em outro. Uma lei que proíba o fumo em repartições públicas, por exemplo, será provavelmente obedecida mais rigorosamente em um país como os Estados Unidos, onde se considera que os cidadãos estão sujeitos às mesmas leis e punições, do que no Brasil, onde funcionários de alto escalão, por exemplo, podem se sentir autorizados a fumar em suas próprias salas.

Ainda assim, muitas medidas que se consideravam como de difícil implementação no Brasil, como a chamada lei seca, acabam funcionando melhor do que o previsto. Convencionou-se que isto ocorre

porque simplesmente há leis que “pegam” e leis que “não pegam”, o que seria uma evidência a favor da hipótese de que a efetividade de leis dependeria em grande parte das instituições mais profundas de nossa sociedade, as quais não podem ser mudadas do dia para a noite. Neste artigo, procurei ir um pouco além dessa conclusão tautológica, mostrando que, além desses condicionantes mais essenciais, o fato de uma lei “pegar” ou não depende da eficácia com que as leis são aplicadas e que essa eficácia depende crucialmente dos incentivos a que os funcionários das agências encarregadas de aplicá-las estão submetidos. No caso da “lei seca”, uma série de condições que discutimos no texto estão presentes: o critério para se detectar se o indivíduo está incapacitado para dirigir é simples e claro; existe um instrumento objetivo para avaliar se o indivíduo está incapacitado (o cha-

mado bafômetro); os agentes de fiscalização fazem o teste em público, de modo que é difícil aceitar propinas para liberar o motorista embriagado; e, finalmente, os agentes são, senão motivados, pelo menos rigorosamente monitorados (pela opinião pública) para aplicar a lei.

Não há como, evidentemente, saber se essa experiência continuará a ser bem-sucedida no futuro, mas independentemente disso ela já mostrou que políticas bem-desenhadas podem ser implementadas com baixos níveis de corrupção mesmo em um país como nosso, onde esse problema é tão disseminado. Minha intuição é de que, assim como no caso da lei seca, podemos fazer muito com medidas relativamente simples, para garantir a aplicação de leis já existentes, o que geraria benefícios imediatos para a maior parte da população brasileira.

Referências Bibliográficas

NORTH, D. (1991) Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), Winter.

_____. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. New York: Cambridge University Press.

ACEMOGLU, D; Johnson, S. (2005) Unbundling institutions. *Journal of Political Economy*, 113 (5), October.

NORTH, D. (2005) *Understanding the process of economic change*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

HAY, S; SHLEIFER, A. (1998) Private enforcement of public laws: a theory of legal reform. *American economic Review*, 88 (2).

MAURO, P. (1995) Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3) August.

SVENSON, J. Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19 (3), Summer.

TANZI, V. (1998) Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. *Staff Papers – International Monetary Fund*, vol. 45 (4), December.

LEFF, N. (1964) Economic development through bureaucratic corruption. *American Behavioral Scientist*, 8 (2), November, pp 8-14

LAPALOMBARA, J. (1994) Structural and institutional aspects of corruption. *Social Research*, LXI, pp-325-50.

ADES, A.; DI TELLA, R. (1997) National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic. *Economic Journal*, 107, 1023-42.

PALDAN, M. (2001) Corruption and religion: adding to the economical model. *Kyklos*, 54: 383-413.

ACEMOGLU, D.; JOHNSON, S.; ROBINSON, J. (2005) Institutions as a fundamental cause of long run growth. In Aghion, P. e Durlauf, S. (eds) *Handbook of economic growth*, vol. IA. Elsevier.

JONG-SUNG, Y.; KHAGRAM, S. (2005) A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, vol. 70, February.

SWAMY, A; KNACK, S.; LEE, Y.; AZFAR, O. (1999) Gender and corruption. *Working Paper*, Iris Center, University of Maryland.

MOOKHERJEE, D.; PNG, I.P. (1995) Corruptible law enforcers: how should they be compensated? *Economic Journal*, January, 105 (428).

ROSE-ACKERMAN, S. (1994) Reducing bribery in the public sector. In: Trang, D.(ed.) *Corruption and democracy: political institutions, processes and corruption in transition states in East-Central Europe and in the former Soviet Union*. Budapest: Institute for Constitutional & Legislative Policy.

BARDHAM, P. (1997) Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (3), September.

SVENSON, J. (2005) op. cit.

YANG, D. (2005) Integrity for hire: an analysis of a widespread program for combating customs corruption. Manuscript, *Gerald Ford School of Public Policy*, University of Michigan.

BUENO, N. (2004) Possíveis contribuições da nova economia institucional à pesquisa em história econômica brasileira: uma releitura das três obras clássicas sobre o período colonial. *Estudos Econômicos (IPE-USP)*, vol. 34 (4).