

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**OS MICROFUNDAMENTOS DA TRANSAÇÃO CORRUPTA:  
O REFERENCIAL ANALÍTICO DA CORRUPÇÃO RECONSIDERADO.**

**James Batista Vieira**

**Porto Alegre**

**2008**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**James Batista Vieira**

**OS MICROFUNDAMENTOS DA TRANSAÇÃO CORRUPTA:  
O REFERENCIAL ANALÍTICO DA CORRUPÇÃO RECONSIDERADO.**

**Dissertação apresentada à Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul como requisito  
parcial para a obtenção do título de mestre em  
Ciência Política no Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política.**

**Orientador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho**

**Porto Alegre**

**2008**

**JAMES BATISTA VIEIRA**

**Autor**

**“OS MICROFUNDAMENTOS DA TRANSAÇÃO CORRUPTA:  
O REFERENCIAL ANALÍTICO DA CORRUPÇÃO RECONSIDERADO.”**

**Dissertação apresentada à Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul como requisito parcial para a  
obtenção do título de mestre em Ciência Política no  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.**

**Aprovada em 05 de Março de 2008.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

*Prof. Dr. André Borges de Carvalho (Orientador)*

---

*Prof. Dr. André Marengo dos Santos*

---

*Prof. Dr. César Marcello Baquero Jacome*

---

*Prof. Dr. Giacomo Balbinotto Neto*

**Porto Alegre, 2008**

## **AGRADECIMENTO**

Esta dissertação não seria possível sem a colaboração da minha família, dos meus amigos e professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade de Brasília e do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. A todos, dedico o meu agradecimento.

## **RESUMO**

O estudo tem como objetivo reavaliar as definições de corrupção, em favor de um novo conceito ontológico que aspira inferir os microfundamentos deste fenômeno e contribuir para a constituição de um marco teórico de referência para a pesquisa teórica e empírica aplicada ao conhecimento das transações corruptas.

**Palavras-Chave: Conceito, Corrupção, Definição, Neoinstitucionalismo**

## **RESUMEN**

Este estudio intenta reevaluar las definiciones de corrupción y, a partir de ahí, construir un nuevo concepto ontológico que, por su vez, pretende inferir los microfuncionamientos del fenómeno y construir un marco teórico de referencia para la investigación teórica y empírica aplicada al conocimiento de las transacciones corruptas.

**Palabras-Claves: Concepto, Corrupción, Definición, Neoinstitucionalismo.**

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.0</b> - Percepção mundial da corrupção nos negócios _____	<b>14</b>
<b>Tabela 2.0</b> - Cruzamento entre percepção da qualidade do governo e corrupção _____	<b>15</b>
<b>Tabela 2.1</b> - Resultado do Teste Qui-Quadrado _____	<b>15</b>
<b>Tabela 3.0</b> - Estrutura lógica de necessidade e suficiência do conceito de corrupção ____	<b>44</b>
<b>Tabela 3.1</b> - O significado das condições necessárias e suficientes da corrupção _____	<b>45</b>
<b>Tabela 4.0</b> - Critérios de análise geral do conceito ontológico da corrupção _____	<b>46</b>
<b>Tabela 5.0</b> - Quadro comparativo das perspectivas conceituais da corrupção _____	<b>47</b>
<b>Tabela 6.0</b> - Estrutura lógica do conceito de corrupção e fenômenos próximos _____	<b>50</b>
<b>Tabela 6.1</b> - Condições secundárias, pertencentes à estrutura lógica do conceito de corrupção _____	<b>51</b>
<b>Tabela 7.0</b> - A corrupção segundo a perspectiva da teoria dos jogos _____	<b>64</b>

## SUMÁRIO

RESUMO _____	05
ABSTRACT _____	06
LISTA DE TABELAS _____	07
INTRODUÇÃO _____	10
<b><u>PARTE I – FORMULAÇÕES METODOLÓGICAS</u></b>	
<b>CAPÍTULO I – Os Fundamentos Metodológicos da Análise da Corrupção _____</b>	<b>11</b>
1.1. A Conceitualização e suas implicações _____	11
1.2. A Elaboração e a Validação das Proposições _____	18
<b><u>PARTE II – FORMULAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS</u></b>	
<b>CAPÍTULO II – Natureza e Implicação das Definições Atuais de Corrupção _____</b>	<b>23</b>
2.1. A Definição Minimalista de Corrupção _____	23
2.2. A Abordagem Jurídica da Corrupção _____	26
2.3. A Abordagem Social da Corrupção _____	28
2.4. A Perspectiva da Economia Política da Corrupção _____	30
<b>CAPÍTULO III – Os Microfundamentos de um Novo Conceito de Corrupção _____</b>	<b>36</b>
3.1. Microfundamentos da Transação Corrupta: O Contrato _____	36
3.2. Microfundamentos da Transação Corrupta: As Instituições _____	39
3.3. O Modelo Analítico da Relação de Agência _____	41



<b>CAPÍTULO IV – O Referencial Analítico da Corrupção Reconsiderado</b>	44
4.1. O Conceito Ontológico de Corrupção	44
4.2. O Referencial Analítico Reconsiderado	56
<b><u>PARTE III – IMPLICAÇÕES PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO</u></b>	
<b>CAPÍTULO V – As Implicações para a Prevenção e o Combate à Corrupção</b>	62
5.1. As Implicações do Conceito para a Prevenção e o Combate à Corrupção	62
<b>CONCLUSÕES</b>	70
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	73

## INTRODUÇÃO

Da mesma forma que o indivíduo comum apreende o mundo por meio da linguagem, o especialista interpreta a realidade por meio de lentes conceituais de um referencial teórico. O referencial 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 e de validação promovem medidas necessariamente incompletas, potencialmente ineficazes e ineficientes, e carregam consigo uma série de distorções que poderão impor custos ainda maiores as sociedades que precisam combater à corrupção.

Com base neste suposto e no diagnóstico de que a definição minimalista da corrupção, amplamente adotada, é a responsável pela atual profusão de proposições discrepantes sobre o fenômeno, cuja causa aparente os especialistas tendem a atribuir a multidimensionalidade do conceito, aos problemas de operacionalização (mensuração) e validação (técnica de pesquisa), foi realizado este estudo, em favor de um novo conceito ontológico que aspira inferir os microfundamentos deste fenômeno e contribuir para a constituição de um marco teórico de referência para a pesquisa teórica e empírica aplicada ao conhecimento das transações corruptas.

Os resultados foram apresentados ao longo de cinco capítulos que: discutem os fundamentos metodológicos da análise da corrupção (primeiro capítulo), classificam a natureza e as implicações das atuais definições (segundo capítulo), estabelecem os microfundamentos de um novo conceito de corrupção (terceiro capítulo), apresentam o referencial analítico reconsiderado da corrupção e a sua relação com o referencial teórico (quarto capítulo), e consideram as implicações desta nova perspectiva para as medidas de prevenção e combate as transações corruptas (quinto capítulo).

## **PARTE I – FORMULAÇÕES METODOLÓGICAS**

### **CAPÍTULO I – Os Fundamentos Metodológicos da Análise da Corrupção**

#### 1.1. A Conceitualização e suas Implicações para as Medidas de Intervenção

Estabelecer o conceito é o primeiro e mais significativo aspecto da pesquisa científica, necessário ao conhecimento indispensável da realidade, que as medidas de intervenção social aspiram a transformar. Os conceitos são os principais blocos de construção das proposições descritivas, preditivas e explicativas; e sua constituição exige uma acurada análise teórica e empírica do objeto ou fenômeno referido na palavra.

A abordagem semântica da conceitualização dificulta o progresso da pesquisa científica, pois assume que as definições utilizadas para designar um fenômeno são arbitrárias. Contudo, se a definição não for relacionada ao fenômeno empírico, não haverá nada com que referenciar o objeto e o problema se resumirá ao responsável e sua legitimidade em estabelecer a definição. (GERRING, 2001)

Em geral, a literatura das ciências sociais adota uma aproximação semântica, relacionada ao estabelecimento de definições que mudam seu significado de acordo com as transformações do nosso entendimento sobre o fenômeno. Superar este desafio primordial, imposto à pesquisa científica teórica e empírica das ciências sociais, é o principal requisito interposto ao aprimoramento das políticas de intervenção e combate à corrupção, requeridas ao aprimoramento institucional.

Segundo Filgueiras (2006), que denuncia o “viés epistemológico do conceito de corrupção, os quais resultam na *inefetividade* do combate à corrupção e na incompreensão de sua prática, fora dos paradigmas da modernidade capitalista”, os conceitos atuais “escamoteiam os processos sociais e os aspectos semânticos que estão envolvidos no conceito e na prática da corrupção”, argumentando que o tema é árido para as metodologias e as técnicas de pesquisa das ciências sociais. Seu diagnóstico correto, entretanto, não resultará em

um prognóstico adequado, pois suas conclusões recaem de forma desmedida sobre o aspecto semântico e moral do fenômeno da corrupção.

A perspectiva ontológica dos conceitos oferece respostas a estes desafios porque assume que os conceitos são como *teorias sobre os elementos constitutivos do fenômeno*<sup>1</sup>. Sob a perspectiva ontológica, a estrutura conceitual é configurada por três níveis: *básico* (elemento constituinte das proposições teóricas), *secundário* (que descreve aquilo no que o conceito consiste) e de *indicadores* (responsável por reduzir o grau de abstração e tornar o conceito sensível às diferenças e particularidades)<sup>2</sup>. Disto, permite-se inferir que os conceitos podem ser analisados a partir dos níveis que possui, das dimensões destes níveis e do conteúdo substantivo de cada dimensão em cada nível. (COLLIER&MAHONEY, 1993; GOERTZ, 2005)

Os mecanismos causais e a ontologia dos fenômenos desempenham papel crucial para o estabelecimento da metodologia da pesquisa e a formulação de novas teorias; por isso, uma análise semântica de conceitos e definições nunca será propriamente adequada. É preciso, inicialmente, refletir sobre a substância e a estrutura do conceito para, então, estabelecer sua operacionalização (mensuração) e discutir a validação das teorias. Esta abordagem implica em superar a discussão ordinária sobre as definições de corrupção inspiradas unicamente nos problemas de “*conceptual stretching*”; ou seja, na interação entre a intensidade do conceito e sua extensão – a relação entre os atributos e o número de casos empíricos abarcados pela definição. É importante evitar que a distribuição dos casos exerça influência sobre as decisões do nível básico, pois a distribuição empírica dos casos deve ser explicada, não presumida nos próprios conceitos – o que é tão comum nas definições de corrupção presentes na literatura. (COLLIER&MAHONEY, 1993; GOERTZ, 2005)

---

<sup>1</sup> Ontológico porque trata das características essenciais do fenômeno e sua inter-relação.

<sup>2</sup> É possível generalizar ao nível básico e secundário, enquanto a sensibilidade a diversidade é incorporada nos indicadores, promovendo uma sólida fundamentação empírica a estrutura teórica. (GOERTZ, 2005)

Uma consequência direta desta abordagem ontológica dos conceitos é sua contraposição à análise fatorial, muito presente na ciência política inspirada pela metodologia psicológica de conceitualização e mensuração de fenômenos abstratos.<sup>3</sup> A análise fatorial que impera nos estudos de percepção de corrupção negligencia aspectos importantes dos fenômenos sociais e da corrupção em particular.

As análises de fator assumem a existência de uma relação causal entre os níveis básico, secundário e dos indicadores pressupondo que o fenômeno (variável subjacente) é a causa dos indicadores. Ou seja, é um modelo que afirma a doença pelo seu sintoma; mas a doença causa os sintomas e não o contrário. Isto significa dizer que os indicadores podem capturar diferentes causas, dentre as quais aquelas que não são do interesse da pesquisa - a doença é diferente do que os sintomas são. (LITTLE, 1991; GOERTZ, 2005)

Na pesquisa mundial sobre ambiente de negócios patrocinada pelo Banco Mundial e realizada com mais de 10.000 empresários em 80 países, entre 1999-2000; um dos indicadores utilizados para mensurar a corrupção foi questionar os entrevistados o quão problemático o fenômeno da corrupção seria para o crescimento de seus negócios.<sup>4</sup> A tabela seguinte descreve os resultados obtidos.

---

<sup>3</sup> Paul Lazarsfeld (1966) desenvolve estudos de referência, sob esta perspectiva, aplicados à ciência política

<sup>4</sup> World Business Environment Survey: “*Measuring Conditions for Business Operation and Growth*”. Question 38: Please judge on a four point scale how problematic are the following factors for the operation and growth of your business: h) Corruption (No Obstacle, Minor Obstacle, Moderate Obstacle or Major Obstacle) (BANCO MUNDIAL, 1999)

**Tabela 1.0. Percepção mundial da corrupção nos negócios**

“A Corrupção é um constrangimento ao crescimento de seu negócio?”					
		Freqüência	%	% Válida	% Acumulada
Válido	Não obstaculariza	2053	24,1	26,7	26,7
	Obstáculo baixo	1766	20,7	23,0	49,7
	Obstáculo moderado	1750	20,5	22,8	72,5
	Maior obstáculo	2116	24,8	27,5	100,0
Total		7685	90,1	100,0	
Perda do Sistema		846	9,9		
Total		8531	100,0		

Fonte: World Business Environment Survey: “Measuring Conditions for Business Operation and Growth” (BANCO MUNDIAL, 1999)

Segundo a perspectiva inspirada pela análise fatorial, este seria um bom indicador de corrupção. Estes valores poderiam ser combinados a outros indicadores e constituir um índice mundial sobre a percepção da corrupção no mundo – exatamente como fazem organizações como o Banco Mundial, em seu Índice de Controle da Corrupção, ou a Transparência Internacional, no conhecido Índice de Percepção da Corrupção (IPCorr). Entretanto, o que a crítica à análise fatorial discute é até que ponto estes valores realmente mensuram a corrupção e não outros aspectos próximos ou que decorrem do fenômeno sob análise. Utilizando-se do mesmo exemplo, é possível questionar até que ponto esta percepção de que a corrupção afeta os negócios não está ligada à avaliação que os empresários têm sobre a qualidade do governo, por exemplo. A tabela a seguir descreve os resultados do cruzamento entre a percepção sobre a qualidade dos serviços públicos e a percepção de que a corrupção seria um constrangimento ao crescimento do negócio.

**Tabela 2.0. Cruzamento entre percepção da qualidade do governo e corrupção.**

Count		Corrupção é um constrangimento ao seu negócio?				Total
		não obstaculariza	obstáculo menor	obstáculo moderado	maior obstáculo	
Qualidade dos Serviços Públicos	Muito Bom	91	45	33	33	202
	Bom	493	382	276	284	1435
	Ligeiramente Bom	465	451	428	443	1787
	Ligeiramente Ruim	350	343	348	404	1445
	Ruim	262	292	354	499	1407
	Muito Ruim	124	122	213	338	797
Total		1785	1635	1652	2001	7073

Fonte: World Business Environment Survey: “Measuring Conditions for Business Operation and Growth” (BANCO MUNDIAL, 1999)

**Tabela 2.1. Resultado do teste qui-quadrado.**

	Valor	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	327,071 <sup>a</sup>	15	,000
Likelihood Ratio	323,985	15	,000
Linear-by-Linear Association	298,917	1	,000
N of Valid Cases	7073		

Obs.: 0 cells (0%) have expected count less than 5.  
The minimum expected count is 46,69.

Como o valor encontrado para a estatística do qui-quadrado (327,071) ultrapassa o valor crítico a 1% de significância (30,6), rejeita-se a hipótese nula de independência. (SILVA, 1990) Ou seja, o teste do qui-quadrado explicita a existência de uma associação significativa entre a percepção sobre a qualidade dos serviços e a percepção de que a corrupção é um obstáculo ao crescimento dos negócios dos empresários. Esta constatação serve de evidência para sustentar a hipótese de que este indicador é de baixa qualidade para mensurar corrupção, pois, como foi dito, não distingue causas e efeitos do fenômeno.

Por esta razão, de acordo com Daniel Little (1991), indicadores ligados a conceitos subjacentes - não mensuráveis diretamente pela postulação de modelos causais, nos quais os

pressupostos devem ser explícitos - não permitem que as análises de fator estabeleçam aproximações por simples correlação; pois esta análise implicaria num modelo causal real entre as variáveis subjacentes e os indicadores. Em modelos causais simples, onde a correlação entre os indicadores é produzida por uma única variável subjacente, procedimentos operacionais como a análise fatorial podem ser utilizados para se obter estimativas de variáveis não mensuráveis; contudo, toda a mensuração deste tipo assume indicadores de efeito e há muitas situações em que os indicadores seriam mais bem aproveitados como causas da variável. (LITTLE, 1991) Há testes disponíveis que permitem a avaliação destes indicadores, mas muitos pesquisadores simplesmente ignoram estas limitações e utilizam os indicadores de efeito sem o devido cuidado. Como consequência, a especificação incorreta dos indicadores induz à perda de especificação do modelo, permite inconsistência nos parâmetros e distorce as conclusões da pesquisa.

De acordo com Daniel Treisman (2007), os índices de percepção e seus dados não só mensuram a percepção da corrupção e não o fenômeno em si, como podem:

- i. ser baseados em nenhuma experiência ou conhecimento direto;
- ii. ser enviesados;
- iii. encorajar o cinismo ou a identificação com o governo ou responder a injustiças sociais e econômicas;
- iv. 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 e contra determinados países, refletindo eixos ideológicos<sup>5</sup>;
- v. os resultados das diferentes pesquisas que são agregadas nestes índices mensuram fenômenos distintos (tornando sua agregação problemática); existe um problema conceitual não resolvido nestes estudos, pois a definição mínima

---

<sup>5</sup> Motivo que levou a Transparência Brasil a pedir desligamento da Transparência Internacional em 2006. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2007).



e ampla de corrupção, como denuncia Filgueiras (2006), possibilita que o conceito seja interpretado diferentemente pelos indivíduos ou grupos culturais.

Os índices de percepção estão altamente correlacionados entre si, mas não há garantias de que estejam, de fato, mensurando corrupção. Além disso, os índices de corrupção baseados na experiência não estão correlacionados com os de percepção, especialmente nos países menos desenvolvidos (o que levanta suspeitas 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). (TREISMAN, 2007, p. 219)

Isto vem sendo particularmente problemático porque os pesquisadores têm usado estes dados para afirmar proposições sobre a relação de aspectos sociais, econômicas e políticos com a “corrupção”. Então surgem complexas questões metodológicas de análise destes dados, que:

- i. podem estar truncados pelas escalas utilizadas;
- ii. a redução dos erros de mensuração pode não ser mero ruído;
- iii. pode haver problemas de integridade dos dados à medida que as variáveis dependentes e independentes são oriundas da mesma pesquisa, a partir da mesma agência de risco, e as variáveis estão mensurando a mesma percepção subjacente tornando as correlações sem sentido;
- iv. as análises são exploratórias e provisórias, extraídas a partir de bancos de dados de baixa preocupação teórica. (TREISMAN, 2007, p. 222)

Acima de tudo, não há uma teoria que explicita os microfundamentos, amplamente aceita para guiar os diversos modelos empíricos. Há severos problemas de colinearidade e interação que afetam a especificação dos modelos, pois os mecanismos causais são,

reconhecidamente, complexos e as relações estabelecidas podem ser baseadas em correlações espúrias, visto a ausência do mecanismo causal bem determinado.

A concepção ontológica dos conceitos não é causal, por isso é uma alternativa superior ao estudo dos fenômenos sociais multidimensionais e complexos como a corrupção. Neste caso, a dimensão básica e secundária do conceito não são suas causas, mas constituem o que o fenômeno é; por exemplo, a *manipulação oportunística do sistema institucional* não é um sintoma de corrupção, mas sua parte constitutiva. A perspectiva ontológica é, na realidade, uma teoria sobre a inter-relação das partes do conceito como um todo. Isso implica dizer que esta abordagem não requer, como a anterior, uma alta correlação entre os indicadores da variável subjacente, não mensurada - o seu oposto é um melhor sinal de que o conceito é apropriado.<sup>6</sup>

Os psicólogos estão preocupados com conceitos abstratos e os fenômenos de difícil manifestação; por isso a relação entre o conceito e a mensuração é tão direta que não é entendida como problemática.<sup>7</sup> Entretanto, analisar os conceitos significa pensar sobre a natureza do fenômeno conceitualizado. As análises de fator enfatizam, corretamente, que os efeitos do fenômeno são importantes, mas igualmente importantes são as causas destes efeitos. Isto implica afirmar que é fundamental examinar a doença tanto quanto os seus sintomas. (LITTLE, 1991)

## 1.2. A Elaboração e a Validação das Proposições

A prevenção e o combate à corrupção, por meio de programas ou políticas, exigem o conhecimento acerca: (i) da *natureza* deste fenômeno, que decorre da adequada conceitualização do fenômeno e (ii) de seu *mecanismo causal*, expresso por meio de

---

<sup>6</sup> Por definição, a equivalência significa que a ocorrência de um atributo A pode substituir a ocorrência de um atributo B; mas, de acordo com a abordagem ontológica, o nível secundário pode estar presente quando não houver correlação entre os indicadores.

<sup>7</sup> A mensuração do Quociente Intelectual dos indivíduos (Q.I.), por exemplo, é um bom exemplo desta perspectiva.

proposições teóricas. Caso contrário, as medidas de intervenção serão, necessariamente, ineficazes, ineficientes e carregarão consigo uma série de distorções que poderão impor custos ainda maiores à sociedade.

Desta exigência subjacente à *formulação* e a *avaliação*, de todas as políticas públicas e programas governamentais, decorre a importância de distinguir o valor de cada tipo de proposição e sua contribuição ao conhecimento do fenômeno. Isto evitará o descuido de extrapolar as possibilidades intrínsecas a cada tipo de proposição, e sua manipulação deliberada por aqueles interessados em promover seus interesses por meio de afirmações, por vezes, insuficientes.<sup>8</sup>

Diariamente somos expostos a diversas proposições a respeito da corrupção. Nos meios de comunicação, os jornalistas e especialistas generalizam, descrevem, classificam e interpretam este fenômeno com maior ou menor grau de especificação, acuidade, precisão, amplitude, profundidade, parcimônia, utilidade analítica, inovação, inteligibilidade, relevância – sempre assumindo uma determinada *natureza* da corrupção. Da mesma maneira, os especialistas buscam afirmar algo sobre o estado futuro deste fenômeno, por meio de *proposições preditivas*, que buscam estabelecer relações do tipo: onde X estiver presente Y também estará, sob determinadas condições e probabilidade.<sup>9</sup> As predições são de comprovação empírica relativamente fácil, pois o evento será ou não confirmado pelos fatos; mas estas proposições não estabelecem nenhuma relação causal entre os fenômenos, embora ela possa existir.<sup>10</sup> Contudo, durante o período em que tais proposições permanecem válidas,

---

<sup>8</sup> Na política, a manipulação oportunística da informação e do conhecimento para influenciar as decisões e o comportamento da autoridade pública denomina-se *lobby* e este é um instrumento legítimo de exercício da pressão política. Contudo, o conhecimento necessário a intervenção social orientada impõe critérios rígidos de conceitualização, proposição e validação que devem superar a manipulação do conhecimento.

<sup>9</sup> Como, por exemplo, segundo Treisman (2000), países são percebidos como mais corruptos se dependerem de exportações de combustível, tiverem regulação empresarial intrusiva e sofrerem com inflação não previsível; ou ainda os estudos empíricos que demonstram que a maior percepção de corrupção reduz o crescimento econômico. (Mauro, 1995)

<sup>10</sup> A menos que, de acordo com a perspectiva de Karl Popper (1993[1934]), a proposição não seja falsificável, por diversas razões, dentre as quais se destaca a manipulação dos dados e das informações, sempre passíveis de interpretação pelos especialistas.

determinados interesses são reafirmados ou prejudicados; em detrimento de perspectivas diversas.

A contribuição da descrição e predição para a formulação e avaliação de medidas de intervenção, especialmente aquelas relacionadas à corrupção, é sujeita a erros, incerteza, manipulação; riscos diversos que limitam as potencialidades de desenvolvimento e impõem severos custos sociais, decorrentes da ineficácia, ineficiência e não efetividade das medidas. As iniciativas de prevenção e combate à corrupção sustentadas neste tipo de conhecimento incorrem em erros que só podem ser justificados pela urgência destas medidas de intervenção.

Como o objetivo da ciência social aplicada é reduzir este risco, por meio do conhecimento científico, faz-se indispensável o estabelecimento de *proposições causais* que ordenem os eventos em relações de causa-efeito e aumentem o controle dos especialistas sobre os fenômenos sociais. Esta análise causal envolverá, necessariamente, o estabelecimento:

- i. dos mecanismos causais que conectam causa-efeito;
- ii. das correlações entre duas ou mais variáveis;
- iii. das condições de necessidade e suficiência do fenômeno. (LITTLE, 1991)

A partir disto, permite-se inferir que fenômenos como a corrupção não são resultado do mero desejo de predação individual, mas decorrem de regularidades subjacentes aos fenômenos sociais que refletem fatos sobre a agência individual. Ou seja, os mecanismos de explicação social causal fazem referência a crenças e desejos, poderes e constrangimentos, que caracterizam os indivíduos cuja ação influencia o fenômeno social, pois não há processo de causação social que seja autônomo das regularidades das ações individuais.

A afirmação de que a corrupção causa instabilidade política é um julgamento causal sobre fatores sociais que necessita dispor de alguma hipótese sobre como a corrupção leva os indivíduos a agirem de maneira a gerar esta instabilidade, pois a explicação social causal

requer a explicitação de seus microfundamentos. Afirmar que uma instituição exerce influência causal a despeito de outras entidades sociais exige considerar a maneira como os indivíduos tipicamente se comportam de maneira a garantir este efeito. É preciso, portanto, uma teoria da racionalidade individual, pois as instituições e os outros aspectos da organização social adquirem seu poder explicativo causal pelos efeitos que exercem sobre as ações e intenções dos indivíduos envolvidos - e somente a partir destes.

A existência de padrões de associação regular entre variáveis (correlação estatística) nos dá razão para acreditar que há relação causal de algum tipo afetando-as, mas não estabelece a natureza desta relação. É preciso, pois avançar as hipóteses sobre os mecanismos causais que produzem as probabilidades condicionais observadas, sendo fundamental que sejam empiricamente confirmadas, antes de serem aceitas como proposições causais e guiarem a formulação de medidas de intervenção social – como políticas ou programas de combate à corrupção, por exemplo.

As regularidades indutivas, de tipo associação regular entre variáveis, podem gerar dois tipos diferentes de erro:

i. o falso positivo ou correlação espúria, estabelecendo uma pretensa relação causal entre duas variáveis quando de fato ela não existe;

ii. o falso negativo, concluindo sobre a não existência de relação causal entre duas variáveis quando, de fato, existir relação.

A correção destes erros só é possível com a análise dos mecanismos causais subjacentes que mediam a relação entre causa e efeito. Por isso, os estudos baseados em regularidades indutivas devem ser entendidos como uma fonte de hipóteses causais e um método para avaliá-las empiricamente, nunca como um definidor de relações causais.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Em geral, especialistas da corrupção que desenvolvem estudos de política comparada orientada por variáveis arrogam-se o direito de sustentar explicações deste tipo, a partir das quais serão extraídas conclusões que resultarão em medidas de intervenção e critérios de avaliação de caráter geral. São exemplos desta perspectiva os estudos de Vito Tanzi (1994); Mauro (1995); Treisman (2000); Carraro&Hillbrecht (2003).

O estabelecimento das relações causais exige ainda a identificação das condições necessárias e suficientes para a ocorrência do fenômeno.<sup>12</sup> A conceitualização do fenômeno da corrupção, para o estabelecimento de proposições causais, parte do suposto de que existem condições necessárias - das quais o fenômeno não pode ocorrer sem sua presença - e suficientes - que garantam a sua ocorrência sempre que estiverem presentes.

Segundo James Mahoney (2007, p.126): “*concepts are central to theoretical innovation*” e, embora, exista uma substancial literatura sobre o tema da corrupção, os estudos que buscam inferir os mecanismos causais deste fenômeno ainda padecem pela inexistência de um conceito que estabeleça as condições suficientes e necessárias indispensáveis para guiar a pesquisa empírica e teórica sobre os fatores determinantes da corrupção<sup>13</sup>. (TREISMAN, 2000; CARRARO&HILLBRECHT, 2003; FILGUEIRAS, 2006; VIEIRA, 2007) A descoberta de novas explicações e novos problemas de pesquisa está ligada a reformulação conceitual. Indubitavelmente, a partir deste novo conceito das transações corruptas, que estabeleça seus microfundamentos, será possível promover um novo conjunto de problemas e proposições teóricas que, uma vez validados, servirão de base para inovadoras medidas de intervenção em favor da prevenção e do combate à corrupção.

---

<sup>12</sup> A principal implicação do respeito a estas condições nas ciências sociais é série de pressupostos e condições *ceteris paribus* presentes em suas proposições, como aquelas de informação completa e perfeita, racionalidade instrumental, maximização da utilidade.

<sup>13</sup> Seja em sua aproximação dedutiva, estabelecendo as conexões causais entre os fatores sociais baseados numa teoria subjacente ao processo; ou indutiva, justificando a relação causal dos eventos de acordo com sua associação, por meio de correlações estatísticas ou análise comparativa. (LITTLE, 1991)

## **PARTE II – FORMULAÇÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS**

### **CAPÍTULO II – Natureza e Implicação das Definições Atuais de Corrupção**

#### **2.1. A Definição Minimalista de Corrupção**

Segundo Mark E. Warren (2004, p. 329), o conceito moderno de corrupção – aqui definido como mínimo - foi cunhado pelos liberais para assegurar a divisão entre o Estado e a sociedade (o público e o privado). Segundo Pranab Bardhan (1997), o difusor contemporâneo desta definição, a corrupção é o “emprego do poder público para ganhos privados” e, de acordo com a sua revisão da literatura, esta definição é a mais comumente usada, refletindo os índices de corrupção que enfatizam fenômenos como o suborno e a propina. É uma definição orientada a pesquisa de campo (empírica) que vê a corrupção como um ato necessariamente ilegal e característico do setor público.<sup>14</sup>

A partir desta definição, uma série de outras definições surgiram para qualificar a matriz original. Por exemplo, a corrupção:

i. é o desvio das receitas governamentais e do fluxo de renda nacional para aumentar a riqueza privada de membros do governo, quando a estes não é conferido esse direito (JOHNSON, 1975);

ii. conota abuso da fé pública, abuso de autoridade e sacrifício do público para benefício privado (GOULD&MUKENDI, 1989);

iii. é a venda por funcionários públicos de propriedade do governo para ganho pessoal (SHLEIFER&VISHNY, 1993);

iv. é o uso de uma posição pública para extrair vantagens privadas ou excepcional lucro partidário pela subversão do processo político para fins pessoais; refere-se a atos nos

---

<sup>14</sup> Esta é a definição adotada pelos principais organismos internacionais responsáveis pelo diagnóstico e prognóstico do fenômeno da corrupção; segundo o Banco Mundial: “*corruption is [...] the abuse of public office for private gain*” (BANCO MUNDIAL, 2007); segundo o Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime, a corrupção é o “*abuso de poder em proveito próprio*” (UNODC, 2007); segundo o Fórum Econômico Mundial “*corruption is [...] the misuse of entrusted power for private benefit*” (FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 2007); e, segundo a Transparência Internacional, “*corruption is the abuse of entrusted power for private gain*” (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2007).

quais o poder do cargo público é usado para ganhos pessoais de uma forma que transgride as regras do jogo. (JAIN, 2001)

Segundo Daniel Kaufmann, diretor de governança global do Banco Mundial, esta definição mínima é imprópria, pois o ônus do conceito recai apenas sobre os funcionários públicos, desconsiderando o papel dos corruptores; supondo, além disso, que todos os atos legalmente estabelecidos não possam incorrer em práticas corruptas, “o que nem sempre corresponde à realidade”. Esta definição que caracteriza a corrupção como a “exploração do cargo para ganhos privados”, descreve não só o comportamento corrupto, mas, também, aquelas transações que fazem parte do funcionamento normal das instituições. (FURTADO, 2005)

Esta é uma definição mínima de corrupção, pois adota uma condição necessária, mas não suficiente ao fenômeno. A autoridade política eleita explora o cargo público 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, quando se torna quantitativamente inaceitável ou qualitativamente inapropriado - ao estender-se para áreas que geram conflitos de interesse. (HARRIS, 2003)

A definição mínima é caracterizada por uma amplitude contextual excessiva, pois abarca um número muito amplo de fenômenos. Durante muito tempo, justificou-se esta característica devido à exigência de oferecer um conceito de corrupção trans-cultural, válido em diversas sociedades, onde a concepção de legalidade e legitimidade dos fenômenos sociais varia ao longo de diversas tradições institucionais (formais e informais). Contudo, de acordo com a concepção ontológica dos conceitos, é sabido que estas diferenças não devem ser agregadas à dimensão básica e secundária do conceito, mas somente no momento de estabelecer os indicados. Com isso, a definição mínima de corrupção perde qualquer



vantagem sob outras definições; pois, como foi discutido, a imprecisão conceitual desta perspectiva é muito significativa – exigindo qualificações constantes do fenômeno ao nível básico (adjetivando o conceito).

Uma das estratégias adotadas pelos especialistas foi definir a corrupção por meio de tipologias que classificassem as irregularidades. Segundo Morris Szeftel (1983) apud Robert Harris (2003), por exemplo, as definições de corrupção focam algum de muitos aspectos do fenômeno: (i) o interesse público (corrupção é injúria que destrói o interesse público); (ii) o mercado (as normas que governam a autoridade pública); a autoridade pública (o mau uso da autoridade pública); a opinião pública (corrupção está no critério legal). O mesmo recurso é utilizado por Syed Alatas (1990) que define a corrupção em sete tipos distintos - transacional, extorsiva, defensiva, nepotismo, auto-gênica, de investimento ou de suporte; e Krushna Padhy (1986) ao assumir uma configuração tripartite da corrupção que, irrealisticamente, incorpora todas as falhas de dever da autoridade pública: falha em desenvolver as atividades requeridas (*nonfeasance*); cometer um ato ilegal (*malfeasance*) e o desenvolvimento impróprio de uma ação legítima (*misfeasance*). Em todos estes casos, os critérios de categorização e a utilidade analítica das tipologias são discutíveis – dificultando a análise empírica do fenômeno.

A discussão presente no estudo de Daniel Kaufmann e Pedro Vicente (2005) aborda estas limitações da definição mínima ao afirmar que pouca atenção empírica foi direcionada a formas menos típicas de apropriação do posto público e político por interesses privados, não necessariamente ilegais, como a captura do Estado pela venda direta de políticas e a influência de políticas em troca de votos. Segundo os autores, é preciso superar esta visão míope, de curto prazo, legalista e centrada no setor público de corrupção. A partir de uma nova conceitualização e operacionalização da corrupção, dividindo-a em legal e ilegal, os autores chegam a novas e desafiadoras conclusões.<sup>15</sup> Segundo o estudo, a corrupção envolve uma

---

15 A corrupção ilegal se dá quando a alta iniquidade e a baixa renda submetem a população, que não tem recursos para reagir, ao governo corrupto de forma aberta. A corrupção legal acontece quando a elite esconde a

variedade de transações ilegais e legais (escondida sob as barreiras legais), sendo preciso recuperar o papel das firmas na determinação dos resultados corruptos e prestar maior atenção a corrupção legal, mais presente nos países desenvolvidos – mas, sumariamente, ignorada pelos estudos de corrupção guiados pela definição mínima. (KAUFMANN&VICENTE, 2005).

A naturalização deste conceito mínimo de corrupção estreita sua aplicabilidade, na medida em que permite a atribuição de um sentido universal ao termo, que resulta na inefetividade do combate à corrupção e na incompreensão de sua prática; além de fomentar jogos de acusação no debate político contemporâneo, baseados no julgamento moral de indivíduos, grupos e culturas.

## 2.2. A Abordagem Jurídica da Corrupção

A perspectiva legal da corrupção, inspirada pelo positivismo jurídico, juspositivista, que assume que o ato corrupto é qualquer ação que infringe a lei positiva. Estas definições estão descritas no direito administrativo dos países, que regulamenta as relações entre o funcionário público e a coisa pública, tipificando a corrupção na forma de delitos, tais como a fraude, o estelionato, etc.; ou ainda nas definições que sustentam que a corrupção é a quebra, pelo interesse do ganho financeiro ou político, das regras de conduta dos negócios públicos que prevalecem na sociedade, durante um determinado período. (LA PALOMBARA, 1994; FILGUEIRAS, 2004) A concepção legal da corrupção retira seu fundamento do pensamento kantiano que afirma a superioridade da norma jurídica responsável por materializar racionalmente o interesse público, acabando com a perseguição violenta dos interesses privados e assegurando o imperativo categórico de que “a máxima da tua ação se devesse

---

corrupção, investindo em barreiras legais que evitem a ação coletiva da população que, mesmo atenta ao fenômeno, não dispõe de mecanismos de accountability efetivos para identificá-la e puni-la. (KAUFMANN&VICENTE, 2005).

tornar, pela tua vontade, em lei universal da natureza”. (KANT, 1980, [1785]; apud FILGUEIRAS, 2004)

Disto, permite-se inferir que o direito desvincula a corrupção do ato moral ou ético, mas a vincula à existência da própria norma, tornando-a um ato de desvio ou infração. Em outras palavras, a corrupção não significa um atentado ao interesse público, mas a lei emanada do Estado e derivada formalmente de sua capacidade institucional de exercer o poder coativo. No entanto, Hans Kelsen (2000) apud Filgueiras (2004), afirma – por meio do princípio da eficácia-, que esta abordagem encobre a importância do consentimento dos homens sobre a constituição do poder soberano.

Novas aproximações no campo da nova sociologia institucional têm sido feitas para explicar o avanço e o declínio da corrupção, enfatizando a importância das normas e a influência do cálculo de custo-benefício para a determinação da decisão de envolvimento nas transações corruptas. (SCHWEITZER, 2005) Contudo, esta visão da corrupção, como a manifestação do conflito e da competição não resolvida entre normas particulares e universais, incorrem no viés comum de adotar como corrupto o comportamento desviante da norma legalmente estabelecida.

Esta noção de que a corrupção é uma infração formal da lei esquece que:

- i. a lei é oriunda da concepção moral em torno do bem comum que a antecede e sustenta sua eficácia;
- ii. este fenômeno transcende os próprios limites da norma jurídica;
- iii. há um acordo na sociedade sobre o que é ou não corrupção, supondo que todos os grupos de interesse terão uma posição sobre o assunto e desconsiderando que mesmo quando houver uma transação corrupta, de fato, será necessário uma determinação judicial, que pode não ser adequada.

- iv. em termos lógicos, 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. (HARRIS, 2003; FILGUEIRAS, 2004)

As transações corruptas, 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*. É preciso entender que a própria lei é objeto de formulação, interpretação e execução parcial; por isso, é tanto produto da corrupção como instrumento de seus objetivos.

### 2.3. A Abordagem Social da Corrupção

A literatura em ciências sociais contém muitas tentativas de definição da corrupção, mas nenhuma inteiramente satisfatória, pois como a maioria das aproximações é orientada para a análise de casos particulares, suas concepções *sui generis* raramente permitem a inferência e a comparação precisa. Estas abordagens fazem uso de abordagens macro sociais que, em geral, não explicam os microfundamentos da corrupção – os mecanismos causais ao nível individual. As descrições e interpretações enfatizam as diferentes tradições culturais e seus valores sociais, fazendo uso de recursos como custo moral, grau de institucionalização e modernização, etc.<sup>16</sup> (BANFIELD, 1958; PIZZORNO, 1992; COLEMAN, 1987; ELSTER, 1989)

No bojo da teoria da modernização, que busca averiguar as regularidades funcionais do desenvolvimento econômico e político, a corrupção foi pensada em torno do tema do

---

<sup>16</sup> Há diversos estudos nas ciências sociais relacionando a existência de capital social e corrupção, mas todos assumem uma definição mínima de corrupção, a partir da qual agregam qualificações. Para um maior conhecimento do tema, consultar os estudos de Robert Putnam (1996), Timothy Power e Júlio González (2003) e Peter Graeff (2005).

desenvolvimento político e econômico e da maneira que ela pôde contribuir ou emperrar sua consolidação. Assim, a corrupção representa uma disfunção no interior de sistemas sociais que tem como consequência fomentar ou impedir a modernização. Em sociedades cuja estrutura é tradicional, a corrupção é, em essência, a própria norma, no sentido atribuído pelos modernos. (MERTON, 1970 apud FILGUEIRAS, 2006).

Seu conceito parte da idéia de que a prática da corrupção representa uma ação intencional por parte de uma autoridade, no interior de um sistema social, que tende a sobrepor seus interesses privados ao interesse comum, tendo em vista uma estrutura normativa institucionalizada, a qual determina as fronteiras de uma ação aceita ou não aceita no interior do sistema (BROOKS, 1979 apud FILGUEIRAS, 2006).

Algumas definições clássicas de corrupção no pensamento social foram estabelecidas por Vilfredo Pareto (1984 [1916]) 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; e, Samuel Huntington (1975), ao afirmar que a corrupção é uma função da modernização acompanhada da baixa institucionalização política que gera incentivos para que os grupos sociais explorem o poder público para auferir benefícios privados.

*“O comportamento que era aceito e legítimo pelas normas tradicionais, torna-se inaceitável e corrupto quando visto de um ângulo moderno. Numa sociedade em modernização, a corrupção é, em parte, portanto, não tanto o resultado do desvio do comportamento das normas aceitas quando do desvio das normas dos padrões estabelecidos de comportamento”.* (HUNTINGTON, 1975, p. 73).

Segundo a teoria da modernização, o combate à corrupção depende da institucionalização política, entendida como a aceitação de normas por parte de uma

comunidade. As sociedades imbuídas da modernização, mas com baixa institucionalização política, estão mais sujeitas às práticas de corrupção. Isto porque, entre modernização e institucionalização, há um *hiato político*, no qual a corrupção ocorre, possibilitando um agir orientado para a obtenção de bens e de vantagens ilegais (HUNTINGTON, 1975 apud FILGUEIRAS, 2006).

Em comum, existe o fato de que estas abordagens, mesmo desenvolvendo categorias conceituais gerais para discutir os custos e os benefícios da corrupção, não conseguem promover análises e recomendações descoladas da particularidade dos contextos de observação. Isto resulta em recomendações gerais como as de Joseph Nye (1967) que ao discutir as vantagens da corrupção [*para o desenvolvimento econômico, 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. Como abordagem teórica, o desafio da teoria da modernização é fazer com que esta corrupção sistêmica produza resultados agregados para o desenvolvimento. (NYE, 1967; HUNTINGTON, 1975 apud FILGUEIRAS, 2006)

Ao ressaltar as diferenças, atribuindo à corrupção a ausência de desenvolvimento, conforme o modelo do capitalismo ocidental, a teoria da modernização impôs uma agenda de reformas institucionais, que tenderam a afirmar o modelo especialmente anglo-americano de controle da corrupção. Portanto, além do desafio da mudança e da criação de instituições, a modernização, para conter a corrupção, deve fomentar uma mudança nos padrões culturais dos países tradicionais. (FILGUEIRAS, 2006)

#### 2.4. A Perspectiva da Economia Política da Corrupção

Segundo a perspectiva da economia política, a corrupção é compreendida como uma espécie de resultado espúrio da configuração institucional, que favorece a constituição de

esquemas destinados a pilhar os recursos públicos a favor de interesses privados. (FILGUEIRAS, 2006) As principais abordagens da perspectiva da economia política da corrupção são a economia do crime e a teoria do rent-seeking.

A primeira forma de análise da economia da corrupção entendeu este fenômeno como a extensão do modelo da economia do crime, em que a escolha em participar ou não das transações corruptas envolveria a mensuração dos seus custos e benefícios esperados. Fazer parte de uma transação corrupta, como no crime, exigiria um benefício líquido esperado positivo.<sup>17</sup> O crime, por conseguinte a corrupção, é o resultado de decisões individuais, nas quais são ponderados o retorno esperado do ato criminoso e o custo a ele associado, tanto no presente quanto no futuro. Esta decisão, entretanto, não ocorre no vácuo; é influenciada por diversos fatores como o emprego, a efetividade do sistema de justiça criminal e o nível de investimentos na segurança pública. (BECKER, 1968; GOTTFREDSON&HIRSCHI, 1990; VIAPIANA, 2006)

A economia do crime, contudo, não distingue a corrupção do simples roubo, fraude ou qualquer outra atividade ilegal. O crime comum envolve um agente criminoso e outro inocente, enquanto nas transações corruptas do setor público, por exemplo, a autoridade pública e o agente da sociedade civil são parceiros em um mesmo crime – cooperando contra um terceiro. Esta abordagem, apesar de oferecer recomendações úteis no combate ao crime e a corrupção, não captura as especificidades deste fenômeno. O impacto negativo desta perspectiva, associada a uma concepção minimalista e legal da corrupção, é facilmente identificada na pesquisa empírica e teórica da corrupção; com conseqüências desastrosas

---

<sup>17</sup> Esta perspectiva é fortemente 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 (2004, [1764]), é, sem dúvida, a maior referencia histórica desta perspectiva.

sobre a validade das conclusões obtidas, a despeito da acuidade na mensuração e da sofisticação técnica da pesquisa.<sup>18</sup>

A teoria da escolha pública - *public choice* - promove um avanço na abordagem econômica da corrupção, ao tratar este fenômeno como resultado da busca, por parte de alguns agentes ou grupos, de rendas monopolistas concedidas pelo Estado, denominado *rent-seeking*. (TULLOCK, 1967; KRUEGER, 1974; MUELLER, 1989) 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, direito, torna possível que agentes ou grupos busquem na corrupção uma forma complementar - ou substituta - a outras estratégias como o *lobby* político, a captura de burocratas, ou a simples pressão de grupos de interesse em favor do benefício desejado. (TULLOCK, 1967; KRUEGER, 1974)

Esta abordagem chama a atenção para a necessidade de reformas institucionais, no plano político e econômico, visando a criar regras fixas para a interação entre os interesses

---

<sup>18</sup> Um exemplo disto é a pesquisa de Borini e Grisi (2007, p.07) que ao operacionalizar o conceito de corrupção identifica trinta e seis variáveis que melhor representam as práticas de corrupção evidenciadas no dia-dia das empresas brasileiras: 1) pagamento antecipado ao fornecedor e não recebimento a mercadoria exata; 2) compra de produtos sem nota fiscal pelos seus concorrentes; 3) fraude interna praticada por funcionários; 4) práticas de concorrência desleal; 5) casos de empresas que foram fechadas devido a agir de forma desleal; 6) pagamento de propina para fechar negócios; 7) pagamento de propina para fiscais do governo; 8) manutenção do caixa-dois; 9) descontos por meio do faturamento sem impostos; 10) fornecedores que vendem mercadorias sem nota fiscal; 11) empresas do ramo que vendem mercadorias sem nota fiscal; 12) ofertas (comércio) de informações sigilosas de concorrentes; 13) compra informações sigilosas de outras empresas; 14) concorrentes que ficam sabendo do lançamento de produtos ou serviços antes da divulgação oficial; 15) venda de produtos cujas especificações são diferentes das características anunciadas; 16) compra e venda de mercadorias desviadas; 17) casos de apreensão de mercadorias por suspeita de desvio; 18) venda de produtos com valor muito abaixo do mercado; 19) compra e venda de produtos piratas; 20) venda de produtos com qualidade inferior ao padrão exigido por lei; 21) "lavagem de dinheiro"; 22) casos de fiscalização que fechou algum negócio por lavagem de dinheiro; 23) fornecedores que já tiveram seus nomes envolvidos em casos de corrupção; 24) receptação de carga roubada; 25) possibilidade de uma empresa adquirir cargas roubadas sem saber que é roubada; 26) casos de simulação de roubo para obtenção do seguro; 27) sonegação de impostos; 28) subfaturamento; 29) prática de omissão de informações ao cliente para conclusão de uma venda; 30) perda de vendas devido a concorrentes que vendem produtos com informações omitidas; 31) prática de oferecer dinheiro para o fornecedor ou comprador; 32) prática de oferecer dinheiro ao fiscal para garantir uma licença; 33) prática de oferecer dinheiro para a fiscalização para obter um serviço especial; 34) oferecer dinheiro para escapar de multa; 35) prática de oferecer dinheiro para obter vantagem na competição; 36) venda de produtos a preço muito abaixo do custo médio.



privados e o interesse público, comungando com mecanismos institucionais que impeçam a existência de monopólios e a captura da burocracia estatal por parte de funcionários públicos e de agentes privados. (FILGUEIRAS, 2006) Um excesso de controle para coibir a prática de corrupção, no entanto, pode implicar na ineficiência da administração pública, fazendo com que a busca de integridade mediante a maquinaria anticorrupção e as reformas institucionais caminhem, necessariamente, no aumento gradativo e sistemático dos custos para o controle da corrupção. (ANECHIARICO&JACOBS, 1996 apud FILGUEIRAS, 2006).

De acordo com a perspectiva do *rent-seeking*, a corrupção é a prática que encontra motivação na proporção em que as falhas de mercado estão presentes na cena política, fazendo com que os agentes públicos se comportem de maneira *rent-seeking*, ou seja, maximizando seu bem-estar econômico, seja seguindo as regras do sistema, ou não. É preciso anteceder à ação dos agentes públicos de caça a rendas, sua ação de monopolizar a burocracia, possibilitando o controle do fluxo das decisões políticas e o controle sobre a dependência dos agentes privados ao Estado; pois a corrupção é diretamente proporcional ao tamanho da máquina burocrática, ou seja, ao tamanho do controle do Estado sobre os agentes privados. (ROSE-ACKERMAN, 1999 apud FILGUEIRAS, 2006).

Segundo a teoria da escolha pública, a corrupção do setor público é a confirmação de que o resultado político provém de decisões tomadas por indivíduos pertencentes a grupos que possuem agendas próprias de interesse - motivadas pelo desejo de maximizar seus ganhos privados. A teoria do *rent-seeking* oferecerá uma explicação acerca do porque um conjunto de políticas governamentais, sem fundamento econômico racional, é sistematicamente adotado, enquanto medidas liberalizantes permanecem ao largo das reformas institucionais. (SIRIPRACHAI, 1993)

A teoria do *rent-seeking* carrega consigo, como decorrência lógica de suas suposições, as medidas de combate à corrupção necessárias a solução deste problema; pois a corrupção

estará sempre relacionada ao controle governamental e à regulamentação da atividade econômica.<sup>19</sup> Uma vez estabelecido o governo haverá grupos buscando utilizar o aparato governamental para redistribuir renda em benefício próprio, uma vez que os empreendedores que desejam o monopólio, artificialmente criado pelo governo, precisam comprar estas posições em mercados monopolizados pela autoridade pública.

Esta oportunidade permite às autoridades públicas, políticas e burocráticas, capturar parte das rendas geradas pelo monopólio, por meio de propinas; enquanto os empreendedores pagam suborno com o intuito de diminuir as perdas impostas pela regulação governamental. A conclusão é óbvia, a corrupção estará diretamente relacionada ao nível e a extensão da atividade econômica regulada pelo Estado – ou seja, à ausência de concorrência na oferta do bem ou serviço público. Se o sistema econômico fosse desregulado e o acesso aos mercados irrestrito, não haveria motivação econômica para o pagamento de propinas. (ROSE-ACKERMAN, 1978; MBAKU, 1992; SHLEIFER&VISHNY, 1993)

Um adequado combate à corrupção, mediante os fatores institucionais exógenos à racionalidade dos atores políticos, exige a necessária transferência das atividades controladas pelo Estado - que seria uma estrutura personalista por natureza - para o mercado, tanto em sua dimensão política, quanto econômica.<sup>20</sup> As reformas deveriam optar pela constituição de instituições competitivas, que trabalhem com a idéia de controle externo, sobreposição de jurisdições, ombudsman e múltiplos “*veto powers*”. (BARDHAN, 2006 apud FILGUEIRAS, 2006)

No entanto, perseguir o interesse privado ao custo do interesse comum ou público, como procura distinguir, insuficientemente, James Buchanan (1980), é uma característica

---

<sup>19</sup> A teoria do *rent-seeking*, ao enfatizar apenas os problemas do setor público, omite que a corrupção é um fenômeno que atinge, também, o setor privado.

<sup>20</sup> As democracias competitivas e os mercados 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. (MONTINOLA&JACKMAN, 2002, apud FILGUEIRAS, 2006).

ordinária das relações humanas na economia (mercado) e na política (Estado).<sup>21</sup> (SIRIPRACHAI, 1993; HARRIS, 2003) Esta definição de corrupção como *rent-seeking*, apesar de oferecer um amplo referencial teórico para análise dos fenômenos econômicos e políticos, incorre no mesmo resultado insatisfatório ao não oferecer critérios suficientes para determinar a separação entre o comportamento corrupto e o comportamento íntegro. Esta perspectiva, por exemplo, é incapaz de diferenciar analiticamente a pressão política legal e legítima, fruto do exercício da democracia, do comportamento corrupto dos políticos; o que torna impossível diferenciar a fronteira entre a política íntegra ou corrupta - fenômenos empíricos reconhecidamente distintos.

Em todas as sociedades existem indivíduos que exploram o sistema institucional (*rent-seeking*), mas estes indivíduos não ascendem e se perpetuam no poder em todos os Estados. O problema teórico fundamental da corrupção é entender qual a natureza do sistema institucional que permite este resultado, para que seja possível corrigi-lo. Isto é distinto de estabelecer o fim da autoridade pública, com o intuito de evitar um problema que se perpetuará por razões que independem de sua existência – com o agravante de aprofundar os problemas cuja solução passam necessariamente pelo adequado funcionamento do Estado.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Segundo James Buchanan (1980), seria preciso distinguir o comportamento daqueles que buscam maximizar seus lucros por meio de suas capacidades e oportunidades - o *profitseeking*, que é socialmente benéfico; dos esforços individuais para maximizar valor que geram perda ao invés vez de excedente social - *rent-seeking*.

<sup>22</sup> Matar o doente para acabar com a infecção é uma solução eficaz e eficiente contra a moléstia; mas, não cumpre o objetivo de aumentar-lhe o bem-estar.

## CAPÍTULO III – Os Fundamentos de um Novo Conceito de Corrupção

### 3.1. Microfundamentos da Transação Corrupta: O Contrato

O microfundamento da interação social está contido nos contratos - os vínculos que os indivíduos estabelecem entre si, de maneira formal ou informal. Este vínculo são o fundamento das relações privadas e sociais - mediadas pelas instituições que são o resultado de nexos contratuais. (NORTH, 1990) Toda a interação humana pode ser objeto de um contrato, mas para as relações sociais interessam, particularmente, aqueles firmados para a realização de algum tipo de ação ou representação nas decisões, que exigem a identificação de uma parte contratada (agente) e outra contratante (principal), em nome do qual alguma atividade será realizada. Neste caso, o interesse analítico recai sob a *teoria dos contratos firmados em contexto de assimetria de informação*; uma teoria que analisará as características dos contratos ótimos e das variáveis que influenciam estas características, de acordo com o comportamento e a informação das partes envolvidas. (RASMUSEN, 1987; LAFFONT, 1989; MACHO-STANDLER&PÉREZ-CASTRILLO, 1997)

De acordo com o modelo contratual de referência, a decisão contratual é sequencial, pois em que cada momento as partes (contratante ou contratado) escolhem a estratégia ótima, dada a situação já alcançada e assumindo que todos os envolvidos farão o mesmo (*sub game perfect equilibrium*).<sup>23</sup> O contratado (agente) oferecerá o esforço que maximizará sua utilidade esperada, visto que aceitou o contrato; mas fica claro que haverá partes mais informadas que outras em diferentes momentos deste relacionamento. Situações como esta, em que uma parte detém informações sob aspectos relevantes que a outra parte é ignorante, são o fundamento da assimetria de informação. (MACHO-STANDLER&PÉREZ-CASTRILLO, 1997)

---

<sup>23</sup> Segundo o modelo contratual de referência, da teoria econômica dos contratos, cabe ao contratante (principal) desenhar o contrato e oferecê-lo ao contratado (agente); por isso, ao primeiro cabe todo o poder de barganha. Além disso, os objetivos do contratado (agente) estão em conflito com aqueles do contratante (principal) e vice-versa, pois a vantagem de um eleva os custos do outro. (MACHO-STANDLER&PÉREZ-CASTRILLO, 1997)

A racionalidade limitada (capacidade limitada de acumular, processar e transmitir informação) e a incerteza de ambientes complexos dificultam a definição e a distinção das condições que podem afetar as interações humanas, com impactos negativos sobre o processo de contratação. A combinação destes elementos resultará em contratos incompletos, cuja presença da assimetria de informação permitirá o desenvolvimento de iniciativas oportunistas. O que acarreta afirmar que contratos são relacionais, pois é impossível, ou economicamente inviável, antecipar todas as contingências. As informações necessárias ao aprimoramento da relação contratual aparecerão ao longo do próprio processo de execução do contrato.<sup>24</sup> (SIMON, 1957; HART&GROSSMAN, 1983; NELSON&WINTER, 1982; SALANIÉ, 1997)

A iniciativa oportunista implica na transmissão de informação seletiva, distorcida e de promessas “desacreditadas” sobre o comportamento futuro do contratado (agente), estabelecendo compromissos que, *a priori*, sabe que não poderá cumprir. O oportunismo está associado à manipulação de situações onde há assimetrias de informação, visando apropriação de fluxos de recurso. Esta atitude é uma habilidade do contratado (agente) 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 o seu estabelecimento (*ex post*). (WILLIAMSON, 1985; MACHO-STANDLER&PÉREZ-CASTRILLO, 1997)

A seleção adversa (*Adverse Selection*) ocorre quando o contratado (agente) domina informações privilegiadas, antes do contrato ser estabelecido. Este oportunismo é viável quando:

---

<sup>24</sup> Há, portanto, uma mudança de ênfase, do estabelecimento do contrato original, ao acompanhamento da evolução da relação ao longo do tempo. Ao invés de especificar obrigações no contrato, prevendo os possíveis problemas, os parceiros buscam estabelecer medidas para sua resolução futura - renegociando o contrato ao longo de sua execução. (NELSON&WINTER, 1982; WILLIAMSON, 1985; LAMBSDORFF&TEKSOZ, 2005)

i. o contratante (principal) pode verificar o comportamento do contratado (agente), mas a decisão ótima e seu custo dependem de certas características do processo produtivo que o contratado (agente) faz parte;

ii. a assimetria de informação é anterior à assinatura do contrato;

iii. a natureza, o contexto de estabelecimento do contrato, é compreendida antes pelo contratado (agente) do que pelo contratante (principal).

A sinalização (*Signalling*) é similar a seleção adversa, mas ocorre entre a determinação do tipo de contrato e antes de sua assinatura, quando o contratado (agente) pode enviar um sinal observável ao contratante (principal), buscando influenciar as crenças do contratante (principal) sobre a sua identidade - tomando alguma parte da decisão para si. (MACHO-STANDLER&PÉREZ-CASTRILLO, 1997)

O risco moral (*Moral Hazard*) acontece quando uma das partes de um contrato muda sua conduta após ter havido pactuado, se aproveitando 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.<sup>25</sup> 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. (ROSS, 1973; MACHO-STANDLER&PÉREZ-CASTRILLO, 1997)

---

<sup>25</sup> Isto é possível quando as ações dos agentes não são verificáveis ou quando o agente recebe informações depois do relacionamento ter tido início.

### 3.2. Microfundamentos da Transação Corrupta: As Instituições Sociais

Desde Ronald Coase (1937), sabe-se que o estabelecimento de relações contratuais envolve custos de transação, cuja principal causa é a informação incompleta.<sup>26</sup> Assim, limitadas as informações disponíveis aos parceiros da transação, estratégias oportunistas podem ser exploradas por aqueles que possuem alguma vantagem informacional. Em razão disto, como observa Douglass North (1990), às instituições - os constrangimentos humanos desenvolvidos para moldar as interações humanas - cumprem a função primordial de reduzir a incerteza e os custos de transação, garantindo o acordo contra o comportamento oportunista.<sup>27</sup> (NORTH, 1992)

As instituições e as organizações - seu suporte material - são originárias de nexos contratuais que integram a atividade humana e oferecem os incentivos necessários a sua organização.<sup>28</sup> As regras, socialmente definidas, que tratam do uso dos recursos sociais (direitos de propriedade) são definidas pelo sistema legal em vigor, mas seu conteúdo é constantemente alterado pelas relações contratuais livremente estabelecidas entre os indivíduos e materializada nas instituições. Os direitos de propriedade, estabelecidos pela legislação e os contratos, resultam em uma matriz de custos e benefícios associados às várias ações possíveis, determinando uma estrutura de incentivos para as decisões. Esta estrutura de incentivos condiciona o procedimento dos indivíduos e organizações, determinando a vulnerabilidade dos contratos ao comportamento oportunista. (NORTH, 1990; 1992)

---

<sup>26</sup> A racionalidade limitada, a complexidade e a incerteza, a assimetria de informação, o oportunismo e a especificidade dos ativos são os fatores determinantes para a existência destes custos, presentes em toda a interação humana regulada por contratos.

<sup>27</sup> As instituições são repositórios de autoridade e recurso para resolver os problemas que se repetem ao longo do tempo. As respostas aos problemas sociais recorrentes são institucionalizadas, provendo incentivo aos indivíduos, para que tomem as medidas necessárias. As instituições são materializadas em organizações, cuja estrutura de governança permite que a ambição individual e os objetivos organizacionais sejam atingidos, concomitantemente. (DIERMEIER & KREHBIEL, 2001; SHEPSLE & BONCHECK, 1997)

<sup>28</sup> Segundo os neoinstitucionalistas, as instituições e suas organizações são melhor definidas em termos contratuais, relaxando a hipótese de informação perfeita e aceitando o fato de que os agentes estão propensos ao oportunismo - as redes de contrato são um artifício para centralizar as relações contratuais em torno da parte contratante, ao invés de organizá-la em um agregado de relações bilaterais.

Como a interação dos indivíduos dentro e fora das instituições e organizações é diluída, a noção de limite institucional fica comprometida; pois há, de fato, uma variedade de relações contratuais, cujas características permitem analisá-la como umnexo de contratos. Isto implica assumir que o comportamento oportunista não é eliminado pela institucionalização que procura reduzi-lo, pois a incorporação dos custos de contrato à organização (custos de agência) não eliminam as dificuldades contratuais, mas somente as situa em um novo patamar.

Ao institucionalizar, reduzindo os custos de transação, as hierarquias geram distorções que permitem aos estratos gerenciais (ou a qualquer outro contratado – agente) utilizar os recursos institucionais para perseguir suas próprias metas. A perseguição de submetas (*subgoal pursuit*) é caracterizada por este esforço dos indivíduos no sentido de manipular o sistema institucional com vistas ao atendimento dos interesses individuais e de grupo, em detrimento do desempenho social da instituição e organização. (WILLIAMSON, 1985)

Desta forma, parece não haver maneira de assegurar um mecanismo de governança capaz de garantir a integridade dos acordos.<sup>29</sup> Contudo, a análise neoclássica dos contratos assume que os parceiros do contrato são anônimos; enquanto a perspectiva relacional sugere que a identidade dos parceiros é um aspecto fundamental dos contratos. Isto porque as transações estão em constante negociação e uma vez que a identidade das partes muda, o processo recomeça, implicando em novos custos de transação. O conhecimento sobre as identidades das partes envolvidas na transação permite aprimorar os mecanismos de combate ao comportamento oportunista, à medida que se torna possível excluir a parte oportunista dos benefícios futuros do relacionamento. Ou seja, a confiança estabelecida em relações de reciprocidade reforça os mecanismos de garantia, reduzindo os custos de transação. (LAMBSDORFF&TEKSOZ, 2005)

---

<sup>29</sup> Segundo Oliver Williamson (1996, p. 5), o estudo da governança está preocupado com a identificação, explicação e mitigação de todas as formas de problemas contratuais.



### 3.3. O Modelo Analítico da Relação de Agência

O modelo analítico do agente-principal trata da eficiência dos contratos que precisam garantir que as preferências dos contratantes (principais) sejam consideradas nas decisões dos contratados (agentes).<sup>30</sup> Esta exigência se impõe as relações contratuais de mercado, tanto quanto aquelas entre cidadãos e Estado – sem distinguir o setor público do privado, pois serve a toda a relação contratualmente estabelecida.<sup>31</sup>

A relação de agência estará presente sempre que existir um contrato, formal ou informal, no qual indivíduos interajam e constituam instituições e organizações, responsáveis por cumprir qualquer papel social. O modelo chama a atenção para a necessidade de analisar a integração dos indivíduos nas instituições e sua capacidade de gerar resultados agregados socialmente benéficos, apesar de agirem movidos apenas por seus interesses particulares.

As organizações e instituições são analisadas enquanto uma solução contratual ótima para uma relação de agência não eliminável em um mundo complexo e incerto, onde a obtenção de informações implica em custos; por isso, tende a ser imperfeita e incompleta. Considerando que o comportamento dos indivíduos é pautado pela busca do interesse próprio e o contratante (principal) encontra dificuldades em induzir o contratado (agente) a se comportar de acordo com os termos do contrato; é factível imaginar que estes agirão de acordo com sua própria função objetivo e que o comportamento das instituições/organizações poderá não resultar naquilo que se esperaria delas, implicando em uma alocação de recursos sociais diferente daquela, contratualmente, prevista. (MOE, 1984; 1990; PRZEWORSKI, 1996)

Como os indivíduos podem preferir executar as atividades para as quais foram contratados de uma forma que incremente seus ganhos, em detrimento dos benefícios do

---

<sup>30</sup> Sejam elas empresas de capital de aberto, grupos de interesse, partidos políticos, governos.

<sup>31</sup> Por isso, este modelo supera a abordagem parcial da teoria da escolha pública que limita sua análise as transações corruptas dos burocratas e políticos do setor público, concluindo logicamente que a redução da corrupção implica necessariamente na redução do tamanho do Estado; sem atentar para a devida complexidade do fenômeno.

contratante (principal), toda a relação contratual incorre em *custos de agência* - perdas sofridas pelo principal devido à conduta oportunista dos agentes somada ao dispêndio de recursos em evitar que isso ocorra. (MOE, 1984)

Esta abordagem propicia uma reinterpretação da natureza e da eficiência das instituições e organizações sociais, pois esclarece que:

a. a hipótese do comportamento maximizador não deve ser aplicado à organização, mas a cada um de seus membros;

b. a divergência entre os interesses dos contratantes (principais) e contratados (agentes) resulta do fato dos últimos poderem auferir ganhos sem custos, já que a redução da eficiência das instituições/organizações não afetam seu bem-estar na mesma magnitude;

c. os custos de agência podem ser minimizados pela reelaboração dos contratos, desenvolvendo um aparato de monitoramento e controle de decisões mais moderno.

A economia política da corrupção, até então discutida, instrumentalizou este referencial analítico, sob uma perspectiva pouco abrangente, afirmando que a corrupção é um problema causado pela perda do controle e do monitoramento do comportamento do agente. (BAC, 1996; SILVA, 1999; DABBA-NORRIS, 2000) Ou seja, como o comportamento da autoridade pública (contratada pela sociedade) possui valor para indivíduos e grupos (terceiros a relação contratual) estes poderiam estar inclinados a oferecer propina e tentar subornar a autoridade pública em troca de uma ação específica, desfavorável ao contratante, que auxiliasse na maximização dos lucros deste terceiro. Susan Rose-Ackerman (1978), Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (1999) oferecem bons exemplos de definições que partem desta perspectiva.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Segundo Rose-Ackerman (1978), a corrupção surge quando uma terceira pessoa, que pode se beneficiar pela decisão do agente, procura influenciar sua decisão oferecendo propina que não é repassada ao principal; enquanto para Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (1999), a transação corrupta ocorre quando o agente desrespeita as regras por causa da intervenção de um terceiro que o induz a partilhar recursos ligados ao seu interesse, seja devido ao seu poder discricionário, as informações privilegiadas que possui ou a possibilidade de

Estas relações, marcadas pela assimetria de informações, impondo limitações ao monitoramento e o controle, seriam favoráveis ao comportamento oportunístico da autoridade pública que, ao perceber que sua atividade não é devidamente fiscalizada, poderá agir em benefício próprio – caracterizando um problema de risco moral. Contudo, o monitoramento e o controle impõem custos à sociedade e qualquer tentativa de elevar o sentimento de risco e a probabilidade de punição do contratado (agente), deparar-se-ia com a necessidade de elevados investimentos em atividades de controle; que se forem hierárquicos, rígidos e extensos serão uma nova fonte de incentivos para que as transações corruptas como forma de normalizar ou acelerar o atendimento dos seus interesses. (ACEMOGLU&VERDIER, 2000; NASSMACHER, 2000; TREISSMAN, 2000; ANECHIARICO&JACOBS, 1996 apud FILGUEIRAS, 2006) Ironicamente, sob esta perspectiva limitada das relações contratuais, analisada segundo o modelo da agência, o combate à corrupção implica, necessariamente, na ampliação das fontes de poder para a própria autoridade pública corrupta. Entretanto, uma reavaliação deste referencial teórico permitirá o desenvolvimento de um conceito e de novas proposições teóricas mais precisas e adequadas ao aprimoramento da prevenção e do combate à corrupção.

---

proteção de seus interesses - a retribuição oferecida ao agente público, geralmente, na forma de suborno que, em sentido amplo, se traduz em recursos financeiros, materiais ou simbólicos.

## **CAPÍTULO IV – O Referencial Analítico da Corrupção Reconsiderado**

### 4.1. O Conceito Ontológico de Corrupção

Segundo uma perspectiva ontológica, estabelecida a partir dos microfundamentos discutidos, a transação corrupta (corrupção) é definida como:

**“a manipulação oportunística do contrato pelo contratado, em benefício próprio, que atende ao interesse de terceiro, em detrimento do desempenho do contrato.”**

Ou seja, o conceito de corrupção é constituído por quatro condições necessárias e suficientes, que constituem sua dimensão secundária:

**Tabela 3.0. Estrutura lógica de necessidade e suficiência do conceito de corrupção**

	<b>Condições</b>
1 <sup>a</sup>	a manipulação oportunística do contrato (sistema institucional);
2 <sup>a</sup>	pelo contratado (agente) em benefício próprio (redefine direitos de propriedade);
3 <sup>a</sup>	que atende ao interesse de terceiro (corruptor);
4 <sup>a</sup>	em detrimento do desempenho do contrato (instituição/organização).

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

O aspecto ontológico elementar da corrupção é à manipulação da relação contratual, formal ou informal, entre as partes. 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-se o contratado pelo abuso de suas responsabilidades, em detrimento do desempenho do contrato estabelecido.

Assim:

**Tabela 3.1. O significado das condições necessárias e suficientes da corrupção.**

<b>Condições</b>	<b>Aspecto Relacionado</b>
1ª Condição	Ontologia do Fenômeno (contrato como fundamento institucional)
2ª Condição	Interesse do Agente-Contratado / Corrupto
3ª Condição	Interesse do Terceiro / Corruptor
4ª Condição	Interesse do Principal-Contratante / Contrato – Instituição - Organização

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

A transação corrupta estará caracterizada quando estas quatro condições, necessárias e suficientes, estiverem presentes; assumindo que:

- i. o fundamento do sistema institucional é a relação contratual, formal ou informal;
- ii. a transação corrupta envolve o contratante, o contratado e o terceiro;
- iii. os indivíduos agem de acordo com seu interesse próprio;
- iv. o ambiente de interação é marcado pela assimetria informacional (racionalidade limitada, incerteza e complexidade, informação imperfeita e incompleta).

#### 4.1.1. Diferenciação Teórica

Segundo John Gerring (2001), a conceitualização dos fenômenos sociais envolve o equilíbrio entre oito critérios interdependentes entre si. Segundo estes critérios, o conceito ontológico da corrupção proposto:

**Tabela 4.0. Critérios de análise geral do conceito ontológico da corrupção.**

<b>Critério</b>	<b>Descrição</b>
Coerente	Reúne as transações corruptas sob quatro aspectos fundamentais e os diferencia dos demais fenômenos sociais;
Operacionalizável	Permite distinguir os elementos secundários do conceito e suas várias possibilidades de operacionalização (o nível de especificação razoável que as pessoas treinadas requerem para localizar os referentes em questão e o tipo de precisão requerida para os propósitos da pesquisa) e mensuração;
Válido	Identifica apropriadamente os aspectos dos referentes empíricos, não permitindo que a definição seja alargada e aplicada a situações não familiares;
Útil ao Campo Conceitual	Respeita a extensão do conceito de corrupção e dos conceitos vizinhos relevantes, adequando-se ao campo conceitual;
Ressonante	Incorpora os diversos significados naturalizados de corrupção;
Contextualmente Ampla	É de natureza trans-cultural, aplicável a múltiplos contextos (viabilizando a incorporação das diferenças aos indicadores que buscarem mensurá-lo);
Parcimonioso	Resume adequadamente o termo corrupção ao seu fenômeno;
Empiricamente e Analiticamente Útil	É um conceito de corrupção orientado para a construção de teorias que permitem delimitar as fronteiras internas e externas do fenômeno e a separação entre as variáveis independentes e dependentes (causa e efeito), retirando da definição os elementos que precisam ser explicados.

Fonte: GERRING, 2001.

O conceito ontológico da corrupção é superior às demais definições apresentadas, pois garante a inclusão das condições necessárias ao fenômeno, presentes nas outras definições, associando-as, de acordo com seus elementos constituintes – os microfundamentos do contrato e das instituições. Estas características permitem ao conceito ontológico ganhar, concomitantemente, em generalidade e precisão. (GERRING, 2001)

Uma avaliação comparativa entre a perspectiva ontológica e as demais permite um esclarecimento maior. Os seguintes critérios podem ser utilizados para avaliá-las:

1. O fenômeno da corrupção é distinguido de outras atividades criminosas?
2. O fenômeno da corrupção não é definido somente pela sua ilegalidade?
3. O fenômeno da corrupção incorpora as diferenças culturais, sem relativizar a definição ao nível básico e secundário?
4. O fenômeno da corrupção não é definido somente pela sua dimensão no setor público?
5. As definições apresentam as condições necessárias e suficientes à ocorrência do fenômeno?
6. O conceito incorpora a dimensão causal do fenômeno e estabelece seus microfundamentos?

**Tabela 5.0. Quadro comparativo das perspectivas conceituais da corrupção.**

Perspectivas	Critérios					
	1	2	3	4	5	6
Definição Mínima	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não
Abordagem Legal	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Abordagem Social	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Sim
Econômica: Crime	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim
Econômica: <i>Rent-Seeking</i>	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim
Definição Ontológica	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

A partir dos resultados da tabela é possível identificar, com clareza, que somente a definição ontológica da corrupção cumpre integralmente estes seis requisitos mínimos a um quadro de referência adequado as transações corruptas. A definição ontológica distingue as transações criminosas de outras atividades ilícitas (que a definição mínima e do crime não conseguem); não é estabelecida com base na ilegalidade do fenômeno (como na abordagem

legal e do crime); incorpora as diferenças culturais, sem relativizar o conceito ao nível básico, pois permite respeitar as diferenças culturais ao estabelecer os indicados (as perspectivas sociológicas e culturalistas tendem a relativizar o próprio conceito de corrupção); não restringe a corrupção ao setor público (como fazem a definição mínima, legal e econômica do *rent-seeking*); apresenta às condições necessárias e suficientes a caracterização das transações corruptas (que não fica clara em todas as demais definições, com exceção da abordagem legal que normatiza estas condições); e, por fim, o conceito incorpora a dimensão causal do fenômeno da corrupção e estabelece, subjacente ao conceito, os seus microfundamentos.

#### 4.1.2. Diferenciação Horizontal

A corrupção é um fenômeno que atinge múltiplas áreas de interação social, sendo possível diferenciá-la de acordo com a dimensão contratual e institucional com as quais se relaciona diretamente. Disto, não se permite inferir que haja superioridade ou diferença ontológica a qualquer uma destas dimensões da corrupção, mas apenas uma diferenciação entre as relações contratuais passíveis de transação corrupta. De tal modo que, aproveitando-se das categorias introduzidas por Mark E. Warren (2004), é possível diferenciar os domínios das transações corruptas de acordo com as funções dos contratos firmados e 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.<sup>33</sup> 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 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 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 social é o fato de que 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

---

<sup>33</sup> 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.

uma das dimensões sociais da corrupção seja maior ou menor – como afirmam os teóricos da escolha pública. Proposições deste tipo devem ser formuladas e validadas empiricamente com acuidade, não podem ser decorrência de pura dedução lógica, antes de serem incorporadas ao conhecimento, ao discurso e as medidas de intervenção social; sob pena de, distorcendo a ontologia do fenômeno, promover interesses particulares e aprofundar as condições de sofrimento social que a corrupção promove.

#### 4.1.3. Diferenciação Vertical

O conceito de corrupção proposto é mais coerente que os demais, pois diferencia a corrupção dos fenômenos que estão conceitualmente próximos e promove a coerência interna de seus atributos. A corrupção só se caracteriza na presença das quatro condições necessárias e suficientes; ou seja, quando houver a manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (agente) em benefício próprio, que atenda o interesse de terceiro em detrimento do desempenho do contrato. A combinação destes elementos isoladamente não resultará em corrupção, mas em outros fenômenos sociais. A título de exemplo, é possível analisar, conceitualmente, os fenômenos da dimensão política, estabelecendo as diferenciações correspondentes.<sup>34</sup>

**Tabela 6.0. Estrutura lógica do conceito de corrupção e fenômenos próximos**

<b>X1</b>	<b>X2</b>	<b>X3</b>	<b>X4</b>	<b>FENÔMENO</b>	<b>TIPO</b>
+	-	-	+/-	<i>Logrolling</i> – Negociação / Eleições	01
+	+/-	+	-	<i>Lobby</i> - Pressão de Grupos Políticos	02
+	+	-	+	Roubo – Uso em Benefício Próprio	03
+	+	+	+	Transação Corrupta	04
<b>( + ) presente</b>			<b>( - ) ausente</b>	<b>( +/- ) presente ou ausente</b>	

<sup>34</sup> 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 maiores responsabilidades com a dimensão conceitual.

**Tabela 6.1. Condições secundárias, pertencentes à estrutura lógica do conceito de corrupção.**

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

Fonte: Tabela elaborada pelo autor.

Os fenômenos políticos de primeiro tipo (01), caracterizados pela manipulação oportunística do contrato (sistema institucional) pelo contratado (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.<sup>35</sup>

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 corrupção. É um fato comum da política os candidatos aos cargos públicos dominarem informações privilegiadas e as manipularem ao seu favor no momento

<sup>35</sup> A literatura de ciência política define este fenômeno como *logrolling*: o intercâmbio de votos entre os parlamentares para aprovação de diferentes leis. Esse intercâmbio de votos é possível posto que os legisladores têm diferentes intensidades de preferência pelas leis apresentadas. 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)

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 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.<sup>36</sup>

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 garantir determinados resultados políticos. Este tipo de relacionamento contínuo floresce quando aumenta a eficiência dos projetos de interesse comum de parlamentares e lobistas.<sup>37</sup> Estes especialistas provêm informação técnica

---

<sup>36</sup> 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 (2003 [1788]) discute a noção facciosa dos grupos e entendendo que os indivíduos perseguirão seu auto-interesse, 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.

<sup>37</sup> 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 também o são aos parlamentares porque 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)

e política que de outra forma os parlamentares não disporiam; além disso, mobilizam interesses que podem afetar o curso dos debates políticos. Os parlamentares, por sua vez, podem afetar somente indiretamente a mobilização de interesses, mas, não há dúvidas, de que afetam a representação destes interesses no Estado; facilitando a representação de alguns e provendo não mais do que uma rejeição benéfica a outros. (SALISBURY&SHEPSLE, 1981; AINSWORTH, 1993, 1997; KOLLMAN, 1997)

Os lobistas oferecem um dos benefícios mais caros aos parlamentares: a informação; por isso, desempenham uma função extremamente útil aos legisladores e a sociedade.<sup>38</sup> Os lobistas oferecem informação especializada sobre os problemas e analisam o impacto de propostas de legislação em suas áreas de interesse; por isso, os parlamentares, em geral, contatam os lobistas para lhes oferecerem conselhos. Contudo, embora o lobista possa oferecer informação valiosa, nenhum legislador ou lobista é cego para as implicações das decisões políticas em questão. É claro que a desigual distribuição das informações faz com que o lobista seja valioso; mas, também, potencialmente perigoso, porque não há incentivos para que sejam reveladas informações verdadeiras ao parlamentar – os lobistas têm incentivos para exagerar nos benefícios de atendê-los e nos custos de não os atender, potencializando o problema da representação.<sup>39</sup> (RASMUSEN, 1993; SLOOF, 1998; AINSWORTH, 1997)

No entanto, os parlamentares têm uma vantagem sobre os lobistas, pois são eles os responsáveis por desenhar e estabelecer as regras de sua interação; os lobistas devem cumprir os padrões profissionais que os parlamentares tiverem estabelecido para eles. O equilíbrio favorável ao parlamentar é alcançado quando conseguem estruturar a relação de forma a minimizar o problema da representação sem inibir os incentivos ou habilidades do lobista em disseminar informação valiosa; para isso o legislativo usa regras formais e meios informais de

---

<sup>38</sup> As informações prestadas pelos lobistas permitem ao parlamentar conhecer as implicações técnicas, políticas, econômicas, sociais dos projetos em discussão, que de outra forma, não seriam conhecidas por ele; reduzindo os custos do processo de tomada de decisão política.

<sup>39</sup> Esta interação é formalizada por jogos de sinalização, para uma descrição mais aprofundada consultar Eric Rasmusen (1993), Randolph Sloof (1998) e Scott Ainsworth (2002).

regular esta interação. (AINSWORTH, 1993; 2002) O *lobby* dos grupos de interesse é, portanto, um fenômeno político, ao menos teoricamente, distinto das transações corruptas.<sup>40</sup>

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), constituem prática de roubo, fraude, abuso da autoridade pública em benefício próprio. 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 por meio de um comportamento característico de risco moral. Neste caso, os eleitores não conseguem verificar os esforços do 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.

A corrupção 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 corrupção política fica caracterizada quando ao invés de exercer pressão, por meio de *lobby*, interesses particulares financiam e instrumentalizam a estrutura política, comprando as decisões da autoridade eleita – que deixa de ter responsabilidade para com a sociedade em detrimento dos benefícios que extrai ao filiar-se a interesses particulares de terceiros.

---

<sup>40</sup> É importante notar que no Brasil o *lobby* é considerado uma atividade ilegal. Situação diferente ocorre nos Estados Unidos, onde a atividade é regulamentada.

Neste caso, a corrupção é uma transação que manipula contratos cujas vítimas são abstrações (a sociedade, os cidadãos, o Estado), pois não são diretamente identificáveis. A transação corrupta, em sua 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.<sup>41</sup> A corrupção política evidencia que a corrupção é o resultado de uma coletividade que sofre do problema de oportunismo do tipo caroneiro (*free-rider*) que leva a um equilíbrio social sub-ótimo. (OLSON, 1965; JAIN, 2001)

Segundo Robert Harris (2003), este fato é tão ordinário nas relações políticas que uma democracia real nunca poderia ser completamente íntegra, considerada as condições de funcionamento dos regimes políticos atuais. A corrupção política não seria nada que a vasta maioria das autoridades públicas eleitas já não tenha feito em ocasiões anteriores, uma atividade do processo normal da política, em que o apoio da campanha é negociado pelo desejo de ajudar os financiadores com seus problemas. (PHILP 2002 apud HARRIS, 2003) Entretanto, apesar de todas as sociedades terem indivíduos que exploram o processo político e o “*rent-seeking*”, nem todos os Estados os elegem e os mantêm no poder; esta é a condição sistemática que, de fato, importa a corrupção política. Visto que o fenômeno não é ordinário e tem implicações severas ao funcionamento dos regimes políticos.

A corrupção política não envolve somente as transações isoladas de compra de votos, pois a autoridade política corrupta não opera sozinha, mas em rede. A autoridade política corrupta manipula oportunisticamente o contrato e seus recursos, desenvolvendo sistemas de clientela (com os eleitores e seus subordinados) e patronagem (com aqueles de quem será dependente), operando uma cadeia de transações que integra recursos e poder político. De fato, poucas autoridades corruptas ignoram os desejos populares porque comprar a popularidade com os recursos oriundos das transações corruptas é fundamental para a

---

<sup>41</sup> A corrupção política se torna um jogo com um vencedor, mas “sem perdedores”.

manutenção no poder nos regimes democráticos. Assim, os políticos corruptos recebem propinas e reinvestem parte delas na compra de votos, criando um círculo vicioso, onde a necessidade de comprar votos cria a necessidade de obter maiores propinas. (DELLA PORTA&VANNUCCI, 1999; WILLIAMS, 2000; HARRIS, 2003; MARAVALL, 2003)

Nestes casos, a ampliação da rede de indivíduos envolvidos em transações corruptas eleva os custos de transação destes acordos: a barganha se torna mais complicada e consome mais tempo, a complexidade das trocas faz com que os controles e as garantias sejam complexificadas e os riscos de oportunismo aumentem. A corrupção política, portanto, envolverá um intrincado mecanismo de governança que estabelecerá ligações entre os partidos políticos, as burocracias, empreendedores políticos e o crime organizado. (LAMBSDORFF, 2002; DELLA PORTA&VANNUCCI, 1999; 2005)

#### 4.2. O Referencial Analítico Reconsiderado

Nos contratos corruptos, assim como nos contratos legais, os parceiros podem agir oportunisticamente; há assimetria de informação; são necessárias garantias contra o oportunismo; a confiança favorece os mecanismos de governança; e, o envolvimento em estruturas sociais facilitará a promoção dos acordos. Nas transações corruptas, entretanto, estes custos de transação serão agravados, pois não haverá garantias do Estado aos acordos e os mecanismos de governança da ordem privada deverão substituir completamente a falta de sanções legais.<sup>42</sup> (LAMBSDORFF, 2002; DELLA PORTA&VANNUCCI, 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

---

<sup>42</sup> As transações corruptas acontecem 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, tornando as partes mutuamente dependentes das informações secretas de que dispõem, uns sobre os outros. (LAMBSDORFF, 2002, 2005)



assegurados; pois os parceiros da relação devem acreditar na palavra do outro e os direitos sobre as rendas extraídas são incertos. Esta condição revela que a proibição das transações corruptas impede que se recorram às sanções e regulamentos do Estado, de maior grau de institucionalização, pois nenhuma corte defenderá os direitos de propriedade e garantirá estes contratos; mas não cancela, nem impede, o desenvolvimento destas transações que ocorrerão impulsionadas por outros mecanismos, promovidos por arranjos institucionais mais primitivos (DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005).

Diversas estruturas poderão garantir e sustentar “relações honestas” entre os indivíduos corruptos, gerando expectativas estáveis que constringam suas ações, impondo o cumprimento dos contratos ilegais. Segundo Della Porta e Vannucci (2005), estes sistemas podem ser generalizados em três tipos de controle. O “controle da primeira parte” se dá quando as normas informais e internalizadas da corrupção produzem expectativas recíprocas sobre o cumprimento dos contratos, de tal forma que sua violação produzirá um custo psicológico de culpa e desconforto aos envolvidos.<sup>43</sup> 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 é uma condição indispensável nestas situações, pois a aquisição de uma

---

<sup>43</sup> É um fato que qualquer tipo de transação pode ser facilitada quando as partes estão imersas em estruturas sociais de amizade, religião, cultura, ideologia; pois estas relações reduzem os custos de transação (AOKI, 2002 apud DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005). Como observa Lambsdorff (2002), a corrupção não é uma exceção: “as transações corruptas podem ser aprimoradas com parceiros com que algum tipo de relacionamento organizacional já exista – provendo uma garantia primordial contra o oportunismo.

reputação de “honestidade” nos negócios corruptos permite a redução dos riscos da interação em uma ampla rede de transações corruptas.<sup>44</sup> (CHONG, 1991)

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, ficará claro que o mecanismo garantidor da terceira parte não é neutro, assim como é idealizada a proteção garantida pelo Estado; pois, de fato, os garantidores poderão não se restringir a prescrever e observar, automaticamente, as regras de confiança estabelecidas entre as partes. 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.

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 se assegurar de 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 os pagamentos dos parceiros da transação.

---

<sup>44</sup> Os custos de transação estão negativamente associados com a confiança mútua entre os contratantes (LAMBSDORFF&TEKSOZ, 2005). Assim, quanto menor a confiança entre os contratantes, maiores os custos de transação. Isto ajuda a explicar por que as transações corruptas tender a serem interações repetitivas.

Compreender a arquitetura organizacional das normas e mecanismos que ajudam a desenvolver, sustentar, facilitar e garantir os acordos corruptos é fundamental; mas não explica as discrepâncias significativas entre os níveis percebidos de corrupção entre regiões e países com arranjos institucionais similares. Ou ainda, não ajuda a explicar, por que, após amplas reformas institucionais, as transações corruptas evoluem, se adaptam e se perpetuam nas instituições.

Este desafio exige uma compreensão maior sobre o aspecto dinâmico das interdependências institucionais que permitem o surgimento de arranjos sub-ótimos que os estudos do neoinstitucionalismo histórico oferecem. Esta análise é fundada pelos 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. Assim, quanto mais uma determinada ação se desenvolve, 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 individualmente; mas, também, ao nível macro, nos arranjos institucionais, que oferecem complementaridades entre regras e as expectativas conectadas; sendo que quatro aspectos da interação social e da adaptação institucional tendem a produzir estes resultados, cujas redes de corrupção são igualmente beneficiadas: custos de entrada; efeitos de coordenação; processos de aprendizagem e expectativas adaptativas.

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 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.<sup>45</sup>

Da mesma forma, os benefícios que os corruptos recebem de suas atividades aumentam com a adoção desta mesma estratégia pelos demais, pois quanto mais a corrupção se difundir, menores os custos daqueles envolvidos e maiores os custos daqueles que permanecerem honestos e excluídos dos benefícios – *efeito de coordenação*. 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 extremamente baixo. Se somente poucas pessoas estiverem envolvidas, elas serão pegadas; mas se muitas estiverem, a probabilidade de qualquer uma ser punida é muito baixa; enquanto os ganhos desta transação são crescentes. (SHLEIFER&VISHNY, 1993) Desta forma será mais difícil punir, pois haverá uma conspiração de silêncio entre os corruptos; e, o número de pessoas dispostas a testemunhar ou prover informação ficará limitado – obrigando até mesmo os não corruptos a aceitarem ou praticarem o conluio.<sup>46</sup>

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 – *efeito do aprendizado*. A incerteza e a tensão são reduzidas quando existem “regras” compartilhadas para guiar o comportamento das transações corruptas; pois não haverá preocupações relacionadas aos indivíduos com que se interage, sendo suficiente conhecer e seguir as regras de etiqueta da corrupção. Como em qualquer organização legal, a interação

---

<sup>45</sup> 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 os custos, por unidade, da corrupção.

<sup>46</sup> 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 particular no qual o comportamento dos demais influenciará minha perspectiva moral. Se a expectativa é de que a corrupção é amplamente praticada, então a profecia tenderá 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. E, vice-versa, pois se a corrupção é percebida como marginal, os indivíduos adaptarão suas ações de tal forma a respeitar suas crenças, aumentando os custos de informação e proteção contra as transações corruptas. (HIRSCHMAN, 1982 apud DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005)

repetitiva favorece o processo de aprendizado pela prática cotidiana, que ensinará como agir eficientemente, reduzindo os riscos e os custos das transações corruptas. (PIZZORNO, 1992; DELLA PORTA&VANNUCCI, 1999; 2005)

Por fim, a expectativa de que a corrupção é amplamente praticada pode induzir o aumento do número de indivíduos do sistema dispostos a envolverem-se na corrupção, de maneira a não serem excluídos dos benefícios dos acordos corruptos – *expectativas adaptativas*. 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. (AOKI, 2001 apud DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005)

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) Uma vez estabelecidos, os mecanismos de garantia das transações corruptas e seus arranjos institucionais serão reforçados e resistirão às mudanças mesmo quando produzirem resultados sociais ineficientes. (DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005)

### **PARTE III – AS IMPLICAÇÕES PARA A PREVENÇÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

#### **CAPÍTULO V – As Implicações para a Prevenção e o Combate à Corrupção**

##### 5.1. As Implicações do Conceito para a Prevenção e o Combate à Corrupção

Apesar de todo o esforço teórico e empírico, a ausência de uma teoria geral da corrupção é, ao mesmo tempo, uma consequência da negligência dos especialistas em determinar um conceito adequado ao fenômeno e a causa das sérias limitações ao conhecimento dos fatores que explicam o surgimento, o desenvolvimento e a adaptação das transações corruptas aos arranjos institucionais.

A corrupção, apesar de ser reconhecida como um dos maiores problemas sociais a serem enfrentados, sempre foi analisada como um epifenômeno social pelos amplos referenciais teóricos das ciências sociais. A corrupção, como fenômeno social, não raro foi e continua sendo objeto de intensa reinterpretação semântica, baseada por uma definição minimalista geral, guiada por interesses acadêmicos, políticos, econômicos, sociais que não estabelecem o conceito adequado e impedem o acordo entre os especialistas e o avanço do conhecimento na disciplina.<sup>47</sup> (TREISMAN, 2000; CARRARO&HILLBRECHT, 2003; LAMBSDORFF, 2005) O resultado é uma profusão de proposições, cuja causa aparente é atribuída a multidimensionalidade do conceito, a problemas de operacionalização (mensuração) e validação (técnica de pesquisa).

O conhecimento e a intervenção política de prevenção e combate à corrupção demandam uma aproximação interdisciplinar; mas, como a experiência demonstra, nenhuma destas dimensões tem a ganhar ao desconsiderar a imprescindível unidade conceitual. Neste sentido, o presente estudo, ao oferecer o conceito ontológico da corrupção e apresentar os

---

<sup>47</sup> 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. Esta estratégia foi usada, particularmente pelos militares, para justificar golpes de Estado em várias partes do mundo. (HARRIS, 2003)

seus microfundamentos, cumpre a tarefa primordial de contribuir para os esforços subsequentes de teorização, formulação e avaliação das medidas de prevenção e combate à corrupção.

A partir deste referencial conceitual é possível comparar a contribuição efetiva das diversas abordagens teóricas relacionadas ao tema e analisar sob uma perspectiva crítica as medidas propostas por cada uma delas. As conclusões permitem identificar como cada medida sugerida está ou não ligada ontologicamente ao fenômeno. Contudo, como esta avaliação comparativa das medidas não faz parte dos objetivos imediatos deste estudo, a discussão sobre as implicações do conceito ontológico sobre as medidas de intervenção sugeridas irão se concentrar sobre os esforços já discutidos pela literatura da economia política da corrupção.<sup>48</sup>

A conclusão evidente a que chegamos, após a leitura dos estudos econômicos da corrupção é a de que as transações corruptas são, verdadeiramente, um fenômeno resultante de uma coletividade que sofre do problema de oportunismo do tipo caroneiro (*free-rider*) que encaminha a sociedade a um equilíbrio social sub-ótimo. (OLSON, 1965) Segundo a teoria dos jogos, este equilíbrio será do tipo “dilema do prisioneiro”, onde a solução dada é (0,0), no qual indivíduos optam por adotar um comportamento não cooperativo que os encaminha a um resultado inferior quando comparada a posição Pareto-ótimo (1,1). (SHEPSLE&BONCHECK, 1997)

---

<sup>48</sup> Acredita-se que esta etapa posterior da pesquisa científica seja aprofundada a partir do conceito proposto.

**Tabela 7.0. A corrupção segundo a perspectiva da teoria dos jogos.**

Indivíduo A	Indivíduo B	
	Coopera	Não Cooperar
Coopera	1,1	-1,2
Não Cooperar	2,-1	0,0

**Fonte:** SHEPSLE&BONCHECK, 1997.

Esta descrição da interação dos indivíduos em sociedade encaminha a reflexão para a estrutura de incentivos capaz de induzir os indivíduos a cooperarem; seja na decisão de instituir os contratos, no momento seguinte de cumpri-los (evitando o oportunismo) ou, como se discute recentemente, na mobilização coletiva dos indivíduos para promover seu interesse coletivo e, dentre outras coisas, exercer o controle social sobre as instituições.<sup>49</sup> (OLSON 1965, HARDIN, 1982; CHONG, 1991)

Segundo a perspectiva utilitarista, que sustenta eticamente do *mainstream* da literatura contemporânea em política e economia, o indivíduo se orienta pela busca do prazer e pelo desejo de evitar a dor; conseqüentemente, a solução mais evidente quando se deseja dissuadir o comportamento oportunista (perseguição do maior prazer individual) é impor sofrimento, por meio de mecanismos de controle e punição.<sup>50</sup> Contudo, os custos e as imperfeições destes mecanismos conferem um limite socialmente ótimo, a partir do qual um incremento nestas atividades não gera mais o retorno que seria esperado inicialmente.

<sup>49</sup> Nenhum assunto foi mais debatido na história do pensamento social do que os mecanismos institucionais para promover a cooperação social e conter o comportamento oportunista dos indivíduos - seja em sua dimensão econômica ou política. Esta questão intrigou os principais pensadores sociais modernos dentre eles Thomas Hobbes em "*Leviatã*" [1651]; Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, em "*O Espírito das Leis*" [1748]; Adam Smith em "*Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações*" [1776]; Benjamin Constant em "*Princípios de Política*" [1815]; James Mill em "*Ensaio sobre o Governo*" [1825].

<sup>50</sup> Os fundamentos do utilitarismo foram descritos por Jeremy Bentham (1749, [1789]) em sua obra "Introdução aos Princípios de Moral e Legislação" de 1789.



Exaurida a eficiência desta perspectiva de controle punitivo, baseada nos incentivos negativos, parte-se para uma estratégia de harmonização entre o interesse próprio e o altruísmo, por meio de incentivos positivos que superem o equilíbrio não cooperativo. No caso do combate à corrupção, isto implica em associar benefícios (financeiros, materiais ou simbólicos) ao devido cumprimento dos contratos (agindo sobre o contratado) e ao controle externo indireto exercido por terceiros, em geral a sociedade como um todo, que possam servir de mecanismo de controle social indireto do desempenho do contrato (agindo sobre terceiros).<sup>51</sup> Iniciativas como o controle social exigem, além dos incentivos, a absoluta transparência das instituições públicas e privadas; pois a dissociação de algum destes dois elementos não resultará, realmente, em controle social.<sup>52</sup>

Uma alternativa possível ao contratante é desenhar um contrato no qual a redução da eficiência da instituição afete o bem-estar dos contratados na mesma magnitude das eventuais perdas que possam sofrer - internalizando as externalidades decorrentes do interesse próprio do contratado. (WILLIAMSON, 1985; 1996) Contudo, restrições contextuais de informação incompleta e racionalidade limitada podem frustrar este tipo de iniciativa.

Segundo Chong (1991) uma estratégia possível, dentro desta perspectiva, é internalizar nos indivíduos a “perspectiva pivotal”, ou seja, de que sua contribuição é decisiva para a provisão do bem comum – no caso, o respeito às normas ou o controle social.<sup>53</sup> Segundo a teoria proposta, os incentivos sociais e psicológicos - como a reputação, a

---

<sup>51</sup> A recente iniciativa do governo do estado de São Paulo no combate à sonegação fiscal (Programa de Estímulo da Cidadania Fiscal), por meio do controle social é um exemplo de iniciativa de compatibilização do interesse pessoal com o altruísmo. A lei prevê a devolução de 30% do ICMS mensalmente recolhido pelo estabelecimento comercial aos consumidores identificados pelo CPF ou CNPJ no momento da compra, proporcionalmente ao valor registrado nas notas e cupons fiscais emitidos.

<sup>52</sup> No que diz respeito à transparência, é essencial que as informações estejam disponíveis a baixo custo, não exija alto grau de qualificação técnica para o entendimento e que não sejam previamente manipuladas.

<sup>53</sup> Como o comportamento humano é eminentemente manipulável, o prazer deriva, realmente, da crença de que a contribuição terá impacto discernível na ação. (HARRIS, 2003)

identidade, a confiança, o reconhecimento - cumprem um papel indispensável à cooperação e podem ser instrumentalizados a seu favor.<sup>54</sup>

É importante notar que esta não é uma questão de moralização, pois aceitando a lógica utilitária do interesse individual é perfeitamente normal que um indivíduo em posição de explorar alguma vantagem, assim o faça; por isso, os fundamentos das estratégias de combate à corrupção devem consistir no aprimoramento da consonância entre os interesses do contrato (interesse público, por exemplo), dos indivíduos contratados e de terceiros (o interesse próprio).<sup>55</sup> Neste caso, o problema não é que a corrupção seja anormal, como um ato de vilania individual; mas que é perfeitamente natural; pois, ao resultar dos contratos, permeia todas as relações sociais.

Sob a perspectiva conceitual ontológica, é possível explicar o fracasso que incorreram, em geral, as estratégias de combate à corrupção difundidas pela teoria da escolha pública. Segundo a perspectiva conceitual do *rent-seeking*, o liberalismo econômico indubitavelmente ofereceria a esperança de reduzir a corrupção, introduzindo a competição em áreas sob controle e monopólio estatal. (ROSE-ACKERMAN, 1978; HILLMAN&SCHNYTZER, 1986 apud HARRIS, 2003) Contudo, o objeto central da corrupção, não é o monopólio; mas o contrato – o monopólio do setor público é apenas a sua característica mais acentuada. Com o liberalismo novas possibilidades de aprimorar as transações corruptas surgiram e se desenvolveram, pois como os contratos não são eliminados, a corrupção pode ser até mesmo ser exacerbada no sistema privatizado - onde novas estruturas regulatórias ainda não estão criadas e as corporações privadas replicam as funções e o *ethos* do governo monopolístico e não responsivo. (THEOBALD, 2000 apud HARRIS, 2003) As evidências de que as

---

<sup>54</sup> As redes de transação corrupta sabem e se utilizam destes incentivos para promover a sua governança. (DELLA PORTA&VANNUCCI, 1999)

<sup>55</sup> Esta lógica é o fundamento da economia moderna que se desenvolveu com Adam Smith (1776, [1776]), baseada no famoso princípio de que “não é da benevolência do padeiro, do açougueiro ou do cervejeiro que eu espero que saia o meu jantar, mas sim do empenho deles em promover seu interesse próprio”. Na ciência política, o mesmo princípio está presente no estudo de Anthony Downs (1957), que descreve que os políticos perseguem o bem-público, primeiramente, para obter benefícios privados e formulam políticas de maneira a ganhar eleições; não o contrário, como se poderia esperar (ganhar eleições para formular políticas).

privatizações criaram novas oportunidades de corrupção em curto prazo são persuasivas. (BARAN, 2000 apud HARRIS, 2003)

No entanto, estas experiências malfadadas do passado não serviram somente para infringir maior sofrimento e custo àquelas sociedades que precisavam combater à corrupção; pois, hoje, oferecem a prova de que as estratégias de combate à corrupção exigem o conhecimento das estruturas de governança que regem as transações corruptas – seus microfundamentos. A solução do problema não passa somente pelo estabelecimento do arranjo institucional ótimo, que oferece os incentivos mais propícios a cooperação, pois isto não explica as diferenças de equilíbrio social presentes entre as sociedades de arranjos institucionais semelhantes. O desafio, nos dias de hoje, é entender como as condições que permitem o sucesso das transações corruptas conseguem evoluir, adaptando-se aos novos arranjos institucionais.<sup>56</sup> (DELLA PORTA&VANNUCCI, 2005; LAMBSDORFF&TEKSOZ, 2005)

Como em qualquer contrato, a transação corrupta requer mecanismos de governança que permitam a cooperação e a coordenação entre os agentes e superem os problemas de oportunismo. Os custos de transação para os acordos corruptos, no entanto, são mais elevados do que para a maioria dos contratos legalmente estabelecidos, pelas razões que já foram mencionadas anteriormente. É com base neste conhecimento, sobre a adaptação institucional e suas complementaridades, que as novas estratégias de combate à corrupção devem ser aprimoradas.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Como o fundamento da corrupção é o contrato, a maior ou menor institucionalização não eliminará as transações corruptas, apenas irá situá-las em novos padrões, impondo novos desafios ao seu combate. Disto decorre que as reformas institucionais de combate à corrupção devem ser avaliadas com muito cuidado.

<sup>57</sup> 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 às estratégias de combate à corrupção. Neste contexto, a análise institucional comparada desempenha um papel decisivo, pois é preciso investigar a diversidade institucional e a complexidade das respostas organizacionais que os arranjos institucionais corruptos promovem ao reduzir os custos de transação dos seus acordos - esclarecendo as variáveis que influenciam os diferentes processos de difusão e diferenciação das transações corruptas.

Em geral as ações de intervenção visam 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. Esta nova proposta sugere maior atenção ao fato dos mecanismos de sanção legal estarem sendo instrumentalizados para garantir o cumprimento de acordos corruptos e proteger os direitos informais de propriedade, economizando-lhe custos de transação. As medidas anti-oportunistas devem agravar os problemas de garantia dos acordos corruptos, prevenindo que as autoridades públicas lhe sirvam de meio para reduzir os custos dos acordos; evitando os casos em que as leis, ironicamente, se tornam parte das estruturas de governança dos acordos ilegais (LAMBSDORFF, 2002; LAMBSDORFF&TEKSOZ, 2005)

As transações legais permitem destruir a reputação dos indivíduos, encerrar negócios lucrativos futuros, penalizar hierarquicamente os subordinados; a relação legalmente estabelecida podem ser um campo fértil para as transações corruptas florescerem, sob a “segurança jurídica” que esta lhe proporciona. Os 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.

Nos países desenvolvidos, aparentemente mais íntegros, o risco das transações corruptas parece maior que os benefícios, pois tais acordos são certamente detectados e punidos. Contudo, a intermediação não desapareceu, só passou a ser operado de maneira mais sofisticada, promovendo oportunidades em rede, encontros de negócio, trocas de honrarias e privilégios. Assim, agindo normalmente, dentro da lei, os empreendedores políticos demonstram ter razão para afirmar que não são corruptos, mas beneficiários da democracia em ação. O fato, no entanto, é que sociedades, predominantemente não corruptas, irão promover mecanismos de correção; controlando os indivíduos corruptos e as falhas institucionais que facilitam estes acordos - precisamente porque a corrupção é uma extensão

do comportamento normal que envolve o cruzamento de limites institucionais mutáveis.

(HARRIS, 2003)

## CONCLUSÕES

Em 2005, após uma crise institucional gerada por um escândalo de corrupção legislativa denominada “mensalão”, um dos responsáveis pelas denúncias, o então deputado federal Roberto Jefferson, foi encaminhado a julgamento no conselho de ética e decoro parlamentar da Câmara dos Deputados e teve seu mandato cassado em plenário. Em seu último discurso como deputado, Roberto Jefferson afirma:

*"Tirei a roupa do rei. Mostrei ao Brasil quem são esses fariseus", gritou Jefferson, ao final do discurso, em uma provável referência aos integrantes do PT envolvidos no escândalo do "mensalão". (FOLHA ONLINE, 2005)*

O exemplo ilustra bem a forma como uma instituição legal, no caso, o conselho de ética da Câmara dos Deputados, pode servir para garantir acordos corruptos. O deputado federal Roberto Jefferson traiu o acordo que mantinha com os demais envolvidos no escândalo do “mensalão” ao denunciar, nas sessões da Câmara dos Deputados, o esquema de compra de votos e pagamento dos parlamentares; por isso, foi punido pelos demais, alguns também acusados de envolvimento no esquema, com a cassação.

Esta punição, isolada, serviu de exemplo aos demais, de que não se deve violar o segredo das transações políticas corruptas, sob pena de exclusão dos benefícios futuros da participação no esquema e a ameaça da perda do próprio mandato. Este exemplo elucida que as transações legais e ilegais são complementares, não substitutas; e, que, em muitos casos, o relacionamento legal fornece as bases para o estabelecimento e a garantia dos acordos corruptos.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Segundo Octáciano Nogueira, cientista político da Universidade de Brasília, esta é uma das principais razões pela qual é preciso acabar com o conselho de ética e decoro parlamentar que dispense recursos preparando pareceres que são ignorados pelo plenário e é constituído por membros, não raro, envolvidos nos próprios processos de acusação. Em 2006, depois do escândalo das “sanguessugas” descobriu-se que, dos dezesseis membros do conselho de ética, nada menos que metade (oito membros) eram acusados de envolvimento no esquema. (ESCOSTEGUY, 2006)

Como em qualquer contrato, a transação corrupta requer mecanismos de governança que permitam a cooperação e a coordenação entre os agentes e superem os problemas de oportunismo. As transações legais permitem destruir a reputação dos indivíduos, encerrar negócios lucrativos futuros, penalizar hierarquicamente os subordinados; a relação legalmente estabelecida pode ser um campo fértil para as transações corruptas florescerem, sob a “segurança jurídica” que esta lhe proporciona. Os 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.

Ao concluir esta pesquisa e apresentar o novo conceito ontológico da corrupção e algumas de suas principais implicações, o presente estudo oferece uma perspectiva inovadora para a análise e avaliação das instituições sociais, em especial aquelas do domínio político, como discutido no exemplo anterior. Os desdobramentos impõem, contudo, novos desafios a investigação das transações corruptas e a sua superação sugere o desenvolvimento de novas pesquisas em política institucional comparada, elaboradas a partir de análises *within* e *cross cases*, que permitam testar novas hipóteses teóricas acerca das transações corruptas.

Novos estudos de caso deverão ser realizados para rastrear os processos causais e elucidar os mecanismos causais subjacentes a estes fenômenos, resultando em cadeias causais tanto mais convincentes quanto as múltiplas relações da cadeia causal possam ser formalizadas, diagramadas e cada novo mecanismo adequadamente comprovado. (MAHONEY, 2007; GERRING, 2007) Da mesma forma, as comparações entre casos deverão servir para testar as diferentes hipóteses rivais. Isto significaria assumir que tanto os métodos quantitativos e qualitativos são compatíveis e que, respeitando a lógica interna de cada método, é possível associá-los aos estudos das transações corruptas, visto que há, de fato,

complementaridades na busca de inferências causais válidas. (BRADY, COLLIER e SEAWRIGHT, 2006)

Em um primeiro momento destas novas pesquisas sobre as transações corruptas, ainda sob a perspectiva do desenvolvimento da teoria (não de seu teste), a metodologia qualitativa oferece maiores recursos para a formulação de novas hipóteses, baseadas no estudo de caso (sejam elas desviantes, típicos, diversos, extremos, influentes, cruciais ou de trajetória) e na sua justaposição para a descoberta de aspectos relevantes ao problema ao longo do processo de investigação (fonte de novos conceitos e hipóteses explicativas que não estão presentes nas aproximações estatísticas baseadas em *data-set*). (GERRING, 2007, MAHONEY, 2007) Além disso, uma aproximação qualitativa inicial, por meio de técnicas de análise das conjunturas críticas e dos processos de dependência da trajetória, facilitará o estudo dos dados ao longo do tempo, identificando processos temporais decisivos para os resultados atuais. (PIERSON, 2004; VIEIRA, 2007)

A partir deste novo conjunto de esforços deverão resultar os dados e as informações que ajudarão a explicar as discrepâncias existentes entre os graus de comprometimento, frente às transações corruptas, das instituições políticas entre regiões e países com arranjos institucionais similares. Além de oferecer as respostas quanto às razões pelas quais, após amplas reformas institucionais, as transações corruptas evoluem, se adaptam e se perpetuam - a despeito de todos os esforços de prevenção e combate existentes.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron e VERDIER, Thierry. (2000), The Choice Between Market Failures and Corruption. *The American Economic Review*, vol. 90, n 01. p 194-211.

AINSWORTH, Scott. (1993), Regulating Lobbyists and Interest Group Influence. *Journal of Politics*. n. 55. p. 41-56.

\_\_\_\_\_. (1997), The Role of Legislators in Determination of Interest Group Influence in Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*. n. 22. p. 559-576.

\_\_\_\_\_. (2002), *Analyzing Interest Groups*. New York: W.W. Norton.

ALATAS, Syed. (1990), *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Aldershot: Avebury.

ARROW, Kenneth. (1951), *Social Choice and Individual Values*. New York, John Wiley & Sons.

AXELROD, Robert. (1984), *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

BAC, Mehmet. (1996), Corruption and Supervision Costs in Hierarchies. *Journal of Comparative Economics*. vol. 22, p. 99-118.

BANCO MUNDIAL. (2007), *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>. Acesso em: 08 out. 2007.

\_\_\_\_\_. (1999), *World Business Environment Survey: "Measuring Conditions for Business Operation and Growth"*. Banco de Dados. Disponível em: <<http://www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/IC-WBESConditions>>. Acessado em: 08 out. 2007.

BANFIELD, (1958), *The Moral Basis of Backward Society*. New York: Free Press.

- BARDHAN, Pranab. (1997), Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, vol. 35, n. 3, pp. 1320-1346.
- BECKER, G. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, vol. 76, pp. 169-217.
- BENTHAN, Jeremy. (1979, [1789]), *Uma Introdução aos Princípios de Moral e Legislação*. Trad. de Luiz João Baraúna. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural.
- BOBROW, Davis e DRYZEK, John. (1987), *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- BECCARIA, Cesare. (2004, [1764]), *Dos Delitos e das Penas*. São Paulo: Martin Claret.
- BORSANI, Hugo. (2004), *Relações entre Política e Economia: Teoria da Escolha Pública*. in Paulo R. Arvate (ed.), *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- BORINI, Felipe e GRISI, Fernando. (2007), *Estratégia e Corrupção*. Rio de Janeiro: XXXI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Administração.
- BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHT, Jason. (2006), *Toward a Pluralistic Vision of Methodology*. *Political Analysis*. p. 353-368.
- BUCHANAN, James; et all. (1980), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M Press.
- COLEMAN, James. (1987), *Toward an Integrated Theory of White Collar Crime*. New York: Rinehart.
- CHONG, Denis. (1991), *Collective Action and the Civil Rights Movement*. Chicago, University of Chicago Press.
- COASE, Ronald. (1937), *The Nature of the Firm*. *Economica*. nº 04. pg. 386-405.
- COLLIER, David e MAHONEY, James. (1993), *Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis*. *The American Political Science Review*, Vol. 87, No. 4, pp. 845-855.

DELLA PORTA, Donatella e VANUCCI, Alberto. (1999), *Corrupt Exchanges, Actors, Resources and Mechanisms of Political Corruption*. De Gruyter: New York.

\_\_\_\_\_. (2005), *The Governance Mechanisms of Corrupt Transactions*. In LAMBSDORFF, Johann; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Matthias. *The New Institutional Economics of Corruption*. New York: Routledge.

DIERMEIER, Daniel e KREHBIEL, Keith. (2001), *Institutionalism as a Methodology*. Research Paper n° 1699. Stanford University.

DABBA-NORRIS, Era. (2000), *A Game-Theoretic Analysis of Corruption in Bureaucracies*. IMF Paper.

DOWNS, Anthony. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper.

ELSTER, John. (1989), *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

ESCOSTEGUY, Diego. 12 ações para caçar os corruptos. *Revista Veja*. São Paulo, ago. 2006. Sessão Brasil. Disponível em: <<http://www.corrupcaosa.com.br/Arquivos/Veja%2012%20Acoes%20para%20cacar%20corruptos.pdf>>. Acessado em: 12 out. 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. (2004), *Notas sobre o conceito de Corrupção: Um debate com juristas, sociólogos e economistas*. *Revista de Informação Legislativa*. n° 164.

\_\_\_\_\_. (2006), *A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas*. *Cadernos CEDES* n°. 5. Rio de Janeiro.

FOLHA ONLINE. Brasil. Plenário da Câmara aprova cassação de Roberto Jefferson, em 14.09.05. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u72362.shtml>>. Acesso em: out. 2007.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL (2007), *Global map of corruption and transparency: Understanding the issue*. Disponível em:

<[http://forum.maplecroft.com/showtext?issue=3&topic=understanding\\_the\\_issue](http://forum.maplecroft.com/showtext?issue=3&topic=understanding_the_issue)>. Acesso em: 08 out. 2007.

FURTADO, Clarissa. (2005), Praga Mundial. Revista desafios do Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.desafios.org.br/Edicoes/12/artigo12964-2.asp>>. Acesso em 08 out. 2007.

GERRING, John. (2001), Social Science Methodology: a Criterial Framework. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_ (2007), Case Study Research: Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press.

GOERTZ, Gary. (2005), Social Science Concepts: A User's Guide. Princeton, Princeton University Press.

GOTTFREDSON, D. C. e HIRSCHI, T. (1990), A General Theory of Crime. Stanford, CA, Stanford University Press.

GRAEFF, Peter. (2005), Why Should One Trust in Corruption? The Linkage between Corruption, Norms and Social Capital. In LAMBSDORFF, Johann; TAUBE, Markus;

GONZALEZ, Júlio e POWER, Timothy. (2003), Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial. Revista de Sociologia e Política. n.21, p. 51-69.

GOULD, David J. e MUKENDI, Tshiabukole B. (1989). Bureaucratic Corruption in Africa: Causes, Consequences and Remedies. International Journal of Public Administration, vol.12, n°3, p.427-457.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. (2003 [1788]), O federalista. Belo Horizonte: Líder.

HARDIN, Russel. (1982), Collective Action. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

HARRIS, Robert. (2003), *Political Corruption: In and Beyond the Nation State*. London: Routledge.

HART, Oliver e GROSSMAN, Sanford. (1983), *An Analysis of the Principal-Agent Problem*. *Econometrica* (January 1983) 7-46.

HEYWOOD, Paul. (1997), *Political Corruption: Problems and Perspectives*. *Political Studies*. Vol. 45. Nº. 3. 417-660.

CARVALHO, André e HILLBRECHT, Ronald. (2003), *Modelos Microeconômicos de Corrupção Burocrática e seus Determinantes Econômicos*. In: *Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia - ANPEC*. Porto Seguro.

HUNTINGTON, Samuel P. (1975), *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*, São Paulo: Forense Universitária.

JAIN, Arvind K. (2001). *Corruption: a Review*. *Journal of Economics Surveys*, vol.15, nº1.

JOHNSON, Omotunde E. G. (1975). *An Economic Analysis of Corrupt Government, With Special Application to Less Developed Countries*. *Kyklos*, vol.28, 1975, fasc.1, p.47-61.

KAUFMANN, Daniel e VICENTE, Pedro. (2005), *Legal Corruption*. Second Draft, October.

KING, Garry; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. (1994), *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Press.

KOLLMAN, Ken. (1997), *Inviting Friends to Lobby: Interest Groups, Ideological Bias, and Congressional Committees*. *American Journal of Political Science*. P. 519-544.

KRUEGER, Anne. (1974), *The Political Economy of Rent-Seeking*. *American Economic Review*. Nashville. vol. 64.

KUPFER, David e HASENCLEVER, Lia. (2002), *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus.

LAFFONT, Jean-Jacques. (1989), *The Economics of Uncertainty and Information*. Cambridge: MIT Press.

- LAMBSDORFF, Johann Graf (2000), Corruption and Rent-Seeking. Revised version.
- \_\_\_\_\_ (2002), Making Corrupt Deals – Contracting in the Shadow of Law. *Journal of Economic Behavior and Organization*. vol. 48, n. 3, p. 221-241.
- LAMBSDORFF, Johann; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Matthias. (2005), *The New Institutional Economics of Corruption*. New York: Routledge.
- LAMBSDORFF, Johann; TEKSOZ, Sitki. (2005), Corrupt Relational Contracting. In: *The New Institutional Economics of Corruption*. New York: Routledge.
- LA PALOMBARA, Joseph. (1994), Structural and Institutional Aspects of Corruption. *Social Research*. Surrey. vol. 61, n° 2.
- LITTLE, Daniel. (1991) *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*. Westview Press.
- MACHO-STANDLER, Inés e PÉREZ-CASTRILLO, David. (1997), *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. Oxford University Press. Oxford.
- MBAKU, John Mukum (1992). Bureaucratic Corruption as Rent-Seeking Behavior. *Konjunkturpolitik*, vol.38, p247-265.
- MAHONEY, James. (2007), Qualitative Methodology and Comparative Politics. *Comparative Political Studies*. n° 40, p. 122-144.
- MARAVALL, José Maria. (2003) *El Control de los Políticos*. Madrid: Taurus Santillana.
- MAURO, Paolo (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, August 1995, p.681-712.
- MOE, Terrie. (1984), The New Economics of Organization, *American journal of Political Science*, n. 28. p. 739-777.
- \_\_\_\_\_. (1990), Political Institutions: The Neglect side of the Story. *Journal of Law, Economics & Organization*. Vol. 6, Special Issue, p. 213-243.
- MUELLER, Dennis C. (1989), *Public Choice II*. Cambridge University Press.

- NASSMACHER, Karl-Heinz. (2000), O Financiamento de Partidos na Alemanha posto à Prova. In: Cadernos Adenauer. Os Custos da Corrupção, p. 105-126.
- NELSON, Richard e WINTER, Sidney. (1982), An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge: Harvard University Press.
- NORTH, Douglass. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1992), Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- NYE, Joseph. (1967), Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis. American Political Science Review. Cambridge, vol. 61, n° 4.
- OLSON, Mancur. (1965), The Logic of Collective Action. Harvard, Harvard University Press.
- PADHY, Krushna. (1986), Corruption in Politics (A Case Study). Delhi: BR Publishing Corporation.
- PARETO, Vilfredo. (1984[1916]), Tratado de Sociologia Geral. In Pareto. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática.
- PATEMAN, Carole. (1970), Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul. (2004), Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis. Princeton University Press.
- PINHO, Diva B. e VASCONCELLOS, MARCO A. et al. (2004), Manual de Economia. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva.
- PIZZORNO, Alessandro. (1992), “La corruzione nel sistema político” in Scambio occulto, editated by D. Della Porta. Bologna.
- POPPER, Karl. (1993 [1934]), A Lógica da Descoberta Científica. São Paulo: Cultrix.

POWER, Timothy e GONZALES, Julio. (2003), *Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre Corrupção: Uma Investigação Quantitativa em Nível Mundial*. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 21, p. 51-69.

PUTNAN, Robert. (1996), *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna*. Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro.

PRZEWORSKI, Adam. (1996), *On the Design of State: A Principal-Agent Perspective*. Seminário Internacional “Reforma do Estado na América Latina e no Caribe” organizado pelo ministério da administração federal e reforma do Estado: Brasília. p. 16-17.

RASMUSEN, Eric. (2001 [1989]), *Games and Information: An Introduction to Game Theory*. Oxford: Blackwell Publishing.

\_\_\_\_\_. (1993), *Lobbying When the Decision Maker Can Acquire Independent Information*. *Public Choice*. n. 77, p. 899-913.

ROSE ACKERMAN, Susan. (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press. New York.

ROSS, Stephen (1973), *The Economic Theory of Agency: The Principal’s Problem*. *American Economic Review*. N, 63; p. 134-139.

SALANIÉ, Bernard. (1997), *The Economics of Contracts*. Cambridge: MIT Press.

SALISBURY, Robert. e SHEPSLE, Kenneth. (1981), *U.S. Congressman as Enterprise*. *Legislative Studies Quarterly*, n. 6, p. 217-235.

SCHWEITZER, Hartmut. (2005), *Corruption – Its Spread and Decline*. In LAMBSDORFF, Johann; TAUBE, Markus; SCHRAMM, Matthias. *The New Institutional Economics of Corruption*. New York: Routledge.

SHAIKO, Ronald. (1998), *Reverse Lobbying: Interest Group Mobilization from the White House and the Hill*. In *Interesting Group Politics*. Allan Cigler and Burdett A Loomis. Washington: CD Press.



- SHLEIFER, A. e VISHNY, Robert W. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, CVIII, p.599-617.
- SHEPSLE, Kenneth A. e BONCHECK, Mark S. (1996), *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York, W. W. Norton & Company.
- SILVA, Marcos F. (1999), The Political Economy of Corruption in Brazil. *Revista de Administração de Empresas*. vol. 39, n. 03. p. 26.
- SILVA, Nelson. (1990), *Introdução à Análise de Dados Qualitativos*. São Paulo: Vértice.
- SMITH, Adam. (1979 [1776]) *Investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).
- SIMON, Herbert. (1957) *Models of a Man*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- SIRIPRACHAI, Somboom (1993). Rent-Seeking Activities: a survey of recent issues. *Lund Papers in Economic History*, vol.28, 1993.
- SLOOF, Randolph. (1998), *Game-theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups*. Boston: Kluwer.
- STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Banco de Dados. <[http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est\\_resultado.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_resultado.asp)>. Acessado em 12 out. 2007.
- TANZI, Vito. (1994), *Corruption, Governmental Activities, and Markets*. IMF Working Paper.
- TOCQUEVILLE, Alexis. (1998 [1835]), *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. (2007), *About Transparency International*. Disponível em: <[http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us)>. Acesso em: 08 out. 2007.
- TREISSMAN, Daniel. (2000), The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics*. vol. 76, p. 399-457.

\_\_\_\_\_. (2007), What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science* vol. 10, p. 211-244.

TULLOCK, Gordon (1967). *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft*. *Western Economic Journal*, V, p.224-32. in: ROWLEY, Charles K. (ed.) (1993). *The Characteristics of Political Equilibrium - Public Choice Theory II*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

UNODC. Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime. Programa Contra a Corrupção. Disponível em: <[http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais\\_corrupcao.html](http://www.unodc.org/brazil/pt/programasglobais_corrupcao.html)>. Acesso em: 08 out. 2007.

VIAPIANA, Luis. (2006), *Economia do Crime: Uma Explicação para a Formação do Criminoso*. Porto Alegre: AGE Editora.

VIEIRA, James B. (2006), *Uma Avaliação das Iniciativas de Combate à Corrupção do Governo Federal no Brasil*. São Paulo. II Encontro Nacional de Administração Pública e Governança.

\_\_\_\_\_. (2007), *Corrupção: Afinal do que estamos tratando?* Recife. III Seminário de Ciência Política da UFPE.

WARREN, Mark E. (2004), What Does Corruption Mean in a Democracy? *American Journal of Political Science*. Vol. 48, No. 2. p. 328-343.

WILLIAMS, Robert. (2000), *Party Finance and Political Corruption*. London: Macmillan Press.

WILLIAMSON, Oliver. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press.

\_\_\_\_\_. (1996), *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

WEBER, Luis Alberto. (2006), O Capital Social e Corrupção Política nos Municípios Brasileiros (O Poder do Associativismo). Brasília: Universidade de Brasília.

WEBER, Max. (2000 [1918]), Ciência e Política: duas vocações. São Paulo: Ed.Cultrix.

WEISS, Carol. (1998), Evaluation: methods for studying programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.