Corrupção e Desenvolvimento

CHERYL W. GRAY E DANIEL KAUFMANN

Quais as principais causas e os maiores custos da corrupção? Este artigo examina essas questões e sugere maneiras específicas de tornar mais efetiva a luta contra a corrupção nas economias em desenvolvimento e em transição.

NOS PAÍSES em desenvolvimento, ouvem-se com freqüência certas alegações favoráveis à corrupção: o suborno e a corrupção podem ter efeitos positivos; os custos para se acabar com a corrupção são proibitivamente altos; e os poucos recursos existentes deverão ser gastos em medidas de fiscalização, como agências governamentais de fiscalização de alto nível. Mas na verdade é cada vez maior a evidência de que os custos econômicos da corrupção são enormes, os níveis de corrupção variam amplamente entre os países em desenvolvimento, o controle da corrupção é viável e as estratégias para se lidar com a corrupção deverão dispensar maior atenção às suas causas mais profundas — e, portanto, à função dos incentivos, da prevenção e das reformas econômicas e institucionais específicas.

Nos últimos anos, cresceram o reconhecimento e a discussão do problema da corrupção, que tem estado presente inclusive nas falas do presidente do Banco Mundial James Wolfensohn e do diretor-geral do FMI Michel Camdessus, ambas nas reuniões anuais do Banco Mundial-FMI, em longas apresentações nas edições de 1996 e 1997 do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, em forças-tarefa internas sobre a corrupção no Banco Mundial e no FMI (que apresentaram relatórios às suas respectivas diretorias), na influência crescente da organização não-governamental (ONG) Transparência Internacional, na recente decisão histórica da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de criminalizar o suborno no exterior e no crescimento do volume da literatura teórica e empírica sobre a corrupção e o seu impacto econômico. Igualmente reveladora é a disposição de muitos funcionários públicos nas economias emergentes de discutir abertamente os desafios da corrupção em seus países. Em recente levantamento com mais de 150 funcionários públicos dos altos escalões e membros-chave da sociedade civil de mais de 60 países em desenvolvimento, os respondentes classificaram a corrupção do setor público como o impedimento mais grave ao desenvolvimento e ao crescimento de seus países.

As muitas faces da corrupção

Uma definição geral da corrupção seria o uso de posições públicas para ganhos privados. Isso inclui suborno e extorsão, que envolvem necessariamente pelo menos duas partes, e todos os tipos de conduta ilegal que um funcionário público pode realizar sozinho, inclusive fraude e desvio de recursos. A apropriação de ativos públicos para uso privado e o desvio de fundos públicos por políticos e funcionários de alto nível (associados com a "grande" corrupção em vários países, alguns dos quais são flagelados por verdadeiras cleptocracias) têm impactos tão claros e adversos sobre o desenvolvimento econômico do país que os seus custos não justificam discussões sofisticadas. Mas a análise da corrupção de funcionários públicos por particulares — e sobretudo o seu impacto sobre o desenvolvimento do setor privado — é mais complexa. Para delimitar o suborno, é útil considerar o que as partes privadas podem "comprar" dos políticos ou burocratas:

- *Contratos governamentais:* O suborno pode influenciar a escolha das partes privadas para o fornecimento de bens e serviços públicos e as condições exatas dos contratos de fornecimento. Também pode afetar as condições de recontratação durante a implementação do projeto.
- *Benefícios governamentais:* Os subornos podem influenciar a alocação de benefícios monetários (evasão fiscal, subsídios, pensões ou seguro-desemprego) ou de benefícios em espécie (acesso privilegiado a escolas, atendimento médico, moradia e imóveis, ou interesses acionários em empresas que estão sendo privatizadas).

Cheryl W. Gray,
dos EUA, é diretora interina, Setor Público, da Rede de Gestão Econômica e Redução da Pobreza do Banco Mundial.

Daniel Kaufmann,
do Chile, é economista principal do Grupo de Pesquisa sobre Desenvolvimento do Banco Mundial.

• *Receitas públicas:* O suborno pode ser usado para reduzir o montante dos impostos e de outras tarifas arrecadadas pelos governos dos contribuintes.

• *Economia de tempo e fuga das normas:* O suborno pode acelerar a concessão pública de permissões para a realização de atividades legais.

• *Influência nos resultados de processos no âmbito da lei e da regulamentação:* O suborno pode alterar os resultados de processos legais e regulatórios para sustar atividades ilegais (como o comércio de drogas ou a poluição) ou favorecer indevidamente uma ou outra parte em casos judiciais ou outros procedimentos legais.

A incidência da corrupção varia enormemente entre as diferentes sociedades, indo de casos esporádicos à difusão sistêmica. Quando ela é rara, pode ser relativamente fácil de detectar, punir e isolar. Mas quando se torna sistêmica, a probabilidade de detecção e punição diminui, criando-se incentivos para a corrupção aumentar mais ainda. O padrão de uma elevação inicial seguida de queda dos custos do envolvimento em atos de corrupção pode levar a múltiplos equilíbrios: um sustentável em sociedades relativamente livres de corrupção e outro em sociedades em que a corrupção é endêmica. Movimentar-se do último para o primeiro tende a ser mais difícil do que controlar a corrupção quando ela já se tornou predominante mas não é ainda sistêmica. No caso de corrupção sistêmica, as instituições, as regras e normas de comportamento já foram adaptadas a um *modus operandi* corrupto, com os burocratas e outros agentes seguindo muitas vezes os exemplos predatórios de seus superiores na arena política — e muitas vezes recebendo deles as instruções.

Os custos econômicos da corrupção

O conjunto de pesquisa teórica e empírica que trata objetivamente do impacto da corrupção cresceu significativamente nos últimos anos. Ele leva, em geral, às seguintes conclusões:

• O suborno é difuso, mas existem variações expressivas entre as regiões e dentro delas. As respostas do levantamento sugerem, por exemplo, que Botsuana e Chile têm menos corrupção do que muitos países plenamente industrializados.

• O suborno aumenta os custos da transação e a incerteza em uma economia.

• O suborno normalmente leva a resultados econômicos ineficientes. Ele impede investimentos estrangeiros e internos de longo prazo, desvia talentos para atividades especulativas e distorce as prioridades setoriais e as escolhas tecnológicas (criando, por exemplo, incentivos para a contratação de grandes projetos de defesa em vez de clínicas rurais de saúde especializadas em prevenção). Empurra as empresas para a economia subterrânea (fora do setor formal), reduz a capacidade do Estado de arrecadar receitas e conduz a alíquotas fiscais cada vez mais elevadas suportadas por cada vez menos contribuintes.

• O suborno é injusto. Ele impõe impostos regressivos que incidem de forma particularmente pesada sobre as atividades de comércio e serviço empreendidas por pequenas empresas.

• A corrupção mina a legitimidade do Estado.

Alguns observadores argumentaram que em certas circunstâncias o suborno pode ter efeitos positivos, oferecendo a empresas e indivíduos meios de evitar regulamentações opressivas e sistemas legais inefetivos. Mas esse argumento ignora o enorme poder discricionário que muitos políticos e burocratas têm (sobretudo nas sociedades corruptas) sobre a criação e interpretação de regulamentações contraproducentes. Em vez de ser a "graxa" que lubrifica "engrenagens emperradas" de administrações rígidas, o suborno alimenta o crescimento das regulamentações excessivas e discricionárias. O argumento de que o suborno pode melhorar a eficiência diminuindo o tempo necessário para a tramitação de permissões também é questionável. A possibilidade maior é de que, em um primeiro momento, o suborno possa desacelerar o processo.

Os fatos empíricos disponíveis refutam os argumentos da graxa e da propina demonstrando uma relação positiva entre a extensão do suborno e o tempo que os administradores de empresa gastam com funcionários públicos. As respostas de mais de 3 mil empresas de 59 países pesquisadas no Levantamento de Competitividade Global do Foro Econômico Mundial de 1997 indicam que as empresas que relatam uma incidência maior de suborno também tendem — mesmo levando-se em conta as características da empresa e do país — a gastar uma parcela maior do tempo de gerenciamento com burocratas e funcionários públicos em negociações de licenças, autorizações, assinaturas e impostos (gráfico 1). E os fatos sugerem ainda que o custo do capital para as empresas tende a ser mais alto quando o suborno predomina. Além disso, não existe prova empírica de que o "Leste asiático seja diferente", como alguns argumentaram durante os seus anos de crescimento elevado: a mesma relação entre o suborno e o tempo gerencial gasto a mais com funcionários aplica-se lá como em qualquer outro lugar.

Em toda sociedade, também deve existir um núcleo de leis e regulamentações que visa a objetivos sociais produtivos, como códigos de construção, controles ambientais e normas de prudência para o setor bancário. Nesse contexto, o argumento da graxa é particularmente embaraçoso,

Gráfico 1

Nos países em que a corrupção é percebida como mais intensa, os administradores de empresas gastam mais tempo tratando com burocratas do governo

ARG = Argentina
AUS = Austrália
AUT = Áustria
BEL = Bélgica
BRA = Brasil
CAN = Canadá
CHE = Suíça
CHL = Chile
CHI = China
COL = Colômbia
CRI = Costa Rica
CZE = República Tcheca
DEU = Alemanha
DNK = Dinamarca
ESP = Espanha
FIN = Finlândia
FRA = França
GBR = Reino Unido
GRC = Grécia
HKG = Hong Kong (RAE)
HUN = Hungria
IDN = Indonésia
IND = Índia
IRL = Irlanda
ISR = Israel
ITA = Itália
JPN = Japão
KOR = Coréia
LUX = Luxemburgo
MEX = México
MYS = Malásia
NLD = Países Baixos
NOR = Noruega
NZL = Nova Zelândia
PHL = Filipinas
POL = Polônia
PRT = Portugal
RUS = Rússia
SGP = Cingapura
SWE = Suécia
THA = Tailândia
TUR = Turquia
TWN = Taiwan, Província da China
USA = EUA
VEN = Venezuela
VNM = Vietnã
ZAF = Zâmbia

Fonte: Kaufmann, Daniel & Wei, Shan-Jin. Does "grease money" speed up the wheels of commerce?, estudo apresentado na reunião anual da American Economic Association, Chicago, jan. 1998.
Nota: O uso dos índices do Levantamento da Competitividade Global e da Transparência Internacional não implica o endosso oficial do Banco Mundial sobre a exatidão de suas classificações dos países.
[1] Levantamento da Competitividade Global.

uma vez que os subornos podem anular essas regulamentações e causar graves danos sociais, como exploração madeireira ilegal nas florestas tropicais ou falhas na observância dos códigos de construção desenhados para garantir a segurança pública. Os subornadores também podem comprar direitos de monopólio aos mercados — como, por exemplo, nos setores da energia de alguns países excomunistas, em que quantidades sem precedentes de propinas "lubrificantes" sustentaram gigantescas estruturas monopolísticas. Finalmente, as práticas obscuras de empréstimos internos e esquemas financeiros impróprios inerentes a sistemas financeiros sem fiscalização adequada contribuíram para crises macroeconômicas na Albânia, na Bulgária e, mais recentemente, em alguns países do Leste asiático.

As causas complexas da corrupção

A corrupção é difusa nos países em desenvolvimento e em transição, não porque as pessoas que vivem lá sejam diferentes das pessoas de outros lugares, mas porque as condições estão maduras para isso. A motivação para ganhar dinheiro "por fora" é extremamente forte, exacerbada pela pobreza e pelos salários baixos e declinantes do funcionalismo público. Além do mais, riscos de todos os tipos (como doenças, acidentes e desemprego) são elevados nos países em desenvolvimento, e as pessoas em geral carecem dos muitos mecanismos de distribuição de risco (como seguro e um mercado de trabalho bem desenvolvido) disponíveis nos países mais ricos.

Não é só a motivação que é forte, mas também são numerosas as oportunidades de envolvimento na corrupção. As rendas dos monopólios podem ser exageradamente grandes em economias muito regulamentadas e, como se observou antes, a corrupção gera a demanda de mais regulamentação. Além disso, nas economias em transição as rendas econômicas são particularmente grandes em razão da quantidade de ex-propriedades estatais que se prestam a açambarcações. O poder discricionário de muitos funcionários públicos também é amplo nos países em desenvolvimento e em transição, e essa fraqueza sistêmica é exacerbada por normas e regulamentações indefinidas, em constante mudança e insatisfatoriamente divulgadas.

A responsabilização é tipicamente fraca. A competição política e as liberdades civis são muitas vezes restritas. As leis e os princípios éticos, quando existem, são pouco desenvolvidos no governo, e as instituições legais encarregadas de fazê-los cumprir se mostram despreparadas para essa tarefa complexa. As instituições que fornecem informações em que se baseiam a detecção e a fiscalização — como investigadores, contadores e a imprensa — também são fracas. Todavia, poderes investigativos fortes são críticos; como as duas partes envolvidas na corrupção muitas vezes se beneficiam, o suborno pode ser extremamente difícil de se detectar. Mesmo que a detecção seja possível, as punições tendem a ser suaves quando a corrupção é sistêmica — é difícil punir alguém com severidade quando provavelmente inúmeros outros (muitas vezes inclusive os próprios "fiscais") — são igualmente culpados. E a ameaça de perda de emprego no governo tem apenas um efeito dissuasivo limitado quando o salário oficial é baixo.

Finalmente, certos fatores específicos de cada país, como o tamanho da população e a riqueza de recursos naturais, também parecem vincular-se positivamente com a prevalência do suborno.

Criando vontade política

A compreensão do que leva políticos poderosos a fazer o que fazem e que interesses eles representam é de capital importância no tratamento do problema da corrupção. Encontrar bolsões de apoio político é fundamental; mesmo em países em que a corrupção é endêmica, é possível que existam autoridades desejosas de reformas cujas bases eleitorais apoiariam as suas ações visando aos interesses mais amplos do país. E podem surgir oportunidades especiais nas mudanças de regime ou de lideranças individuais, ou na ocorrência de crises. Mesmo, porém, na ausência de semelhantes oportunidades, ainda é possível gerar a vontade política necessária — se bem que de maneira mais lenta — mediante um trabalho de conscientização e mobilização das bases da sociedade civil para sustentar os esforços anticorrupção.

A pressão construtiva e a assistência externa certamente não são decisivas, mas podem ajudar. As organizações internacionais e os grupos de doadores podem ajudar a chamar a atenção dos países para a corrupção e a apoiar os reformistas no governo e na sociedade civil de maneira mais geral. Além do mais, o movimento pós-Guerra Fria rumo a uma economia mundial mais integrada abriu muitos países a um maior escrutínio internacional. Os países competem por investimento direto estrangeiro (IDE) e por investimento de carteira internacional; e os investidores estrangeiros prezam estabilidade, previsibilidade e honestidade no governo. São muitos os indícios de que a corrupção impõe um "imposto" significativo sobre o IDE em todas as regiões do mundo, inclusive no Leste asiático.

Atacando a corrupção

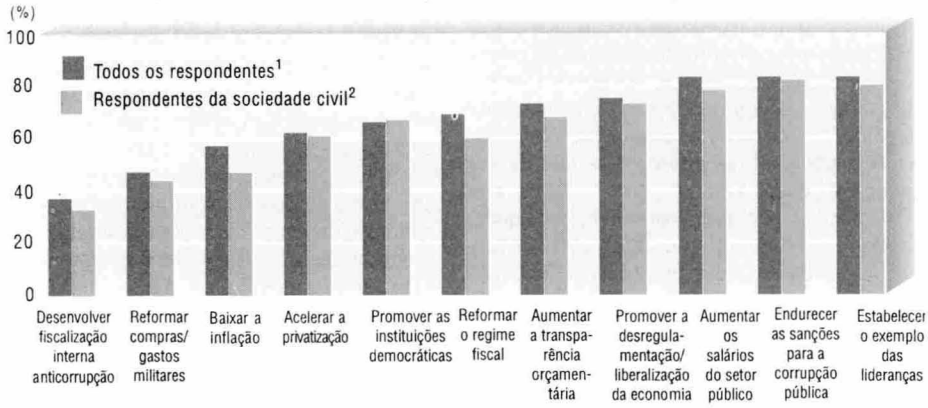
Embora reconheçam muitos dos custos da corrupção, os céticos questionam se valem a pena os dissabores de combatê-la. A ala "fatalista" muitas vezes destaca a escassez de bons resultados das campanhas anticorrupção e observa que a Inglaterra levou mais de um século para colocar a corrupção sob controle. Mas a RAE de Hong Kong e Cingapura, por exemplo, passaram em tempo razoavelmente curto da condição de muito corruptas para relativamente limpas. Durante décadas, Botsuana vem sendo um modelo de decência. O Chile há anos vem se saindo bem, e Polônia e Uganda apresentaram recentemente um certo progresso no domínio da corrupção.

Quais são as características mais comuns desses casos de sucesso? Órgãos de fiscalização anticorrupção, como a Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong e instituições menores de combate à corrupção em Botsuana, Chile, Cingapura e Malásia, muitas vezes respondem por boa parte do progresso. Já as reformas econômicas e institucionais mais amplas ocorridas simultaneamente não receberam o mesmo crédito. O governo que chegou ao poder em Uganda em 1986 implementou uma estratégia englobando reformas econômicas e desregulamentação, reforma do serviço público, um gabinete de procurador-geral com grandes poderes, a nomeação de um inspetor-geral com poderes para investigar e processar a corrupção e o lançamento de uma campanha pública contra a corrupção. Botsuana é um exemplo de país com sólidas políticas de gestão do setor público e da economia, as quais, uma vez instituídas, conduziram logo a uma governança honesta; a causa principal do seu êxito independe do advento mais recente do departamento contra a corrupção.

Pesquisas com funcionários públicos e membros da sociedade civil nas economias emergentes podem também oferecer uma perspectiva útil nessa matéria: a maioria dos respondentes não tem grande consideração pelos órgãos fiscalizadores anticorrupção, classificando a sua eficácia como a mais baixa em uma lista de possíveis medidas contra a corrupção (gráfico 2). Eles acham que esses órgãos, para ter credibilidade, precisam ser criados em um ambiente político caracterizado por liderança honesta, pelo isolamento dos servidores civis da interferência política e por incentivos renovados que desestimulem a corrupção. Caso contrário, eles podem facilmente tornar-se inúteis ou, o que é ainda pior, ser mal empregados para ganhos políticos. Os respondentes enfatizaram a importância da liberalização econômica e das reformas orçamentária, fiscal e regulatória, rejeitando com vigor a noção de que essas reformas alimentam a corrupção.

Gráfico 2

O que fazer com relação à corrupção: a participação dos respondentes na classificação das diversas soluções internas



Fonte: Kaufmann, Daniel. Corruption: the facts. *Foreign Policy, 107*:114-31, Summer 1997.

[1] Respondentes da sociedade civil mais funcionários públicos.

[2] Empresários privados, membros das equipes de ONGs e parlamentares.

De fato, os que responderam à pesquisa apoiaram a noção de que a corrupção e a ausência de reformas no setor público e econômico caminham lado a lado, como causa e efeito recíprocos. Eles acharam que os seus países deveriam ter feito mais progresso na implementação de amplas reformas e indicaram que a corrupção e os interesses financeiros arraigados foram as razões principais para a lentidão do progresso. Os respondentes também indicaram os desafios colocados pela responsabilidade internacional como responsáveis por parte da corrupção experimentada em muitos países. Embora enfatizassem em primeiro lugar e sobretudo as causas internas da corrupção, muitos também indicaram que o suborno praticado por firmas estrangeiras desempenha um papel significativo. Eles são de parecer que os Estados-membros da OCDE deveriam monitorar a legislação contra o suborno no exterior e que as instituições internacionais deveriam considerar prioritária a redução da corrupção ao fornecer ajuda a seus países-membros.

Em resumo, a corrupção é um sintoma de causas fundamentais econômicas, políticas e institucionais. Tratar efetivamente da corrupção significa atacar essas causas subjacentes. A ênfase maior deve ser dada à prevenção — ou seja, à reforma de políticas econômicas, instituições e incentivos. De outra forma, os esforços para melhorar o cumprimento da legislação anticorrupção por meio da polícia, de agências de ética ou de órgãos especiais de fiscalização não surtirão efeito.

Estas são apenas algumas das principais mudanças de política econômica que inegavelmente contribuirão para reduzir as oportunidades de corrupção: redução das tarifas e outras barreiras ao comércio internacional; unificação das taxas de câmbio e taxas de juros determinadas pelo mercado; eliminação de subsídios a empresas; minimização das regulamentações, das necessidades de licença e de outras barreiras à entrada de novas firmas e investidores; desmonopolização e privatização de ativos do governo; e cumprimento transparente das normas de prudência bancária e das normas de auditoria e contabilidade. A reforma das instituições governamentais pode incluir: a reforma do serviço público; a melhoria do orçamento, da gestão financeira e da administração fiscal; e o fortalecimento dos sistemas judiciais. Essas reformas deverão envolver a mudança das estruturas e de procedimentos governamentais, atribuindo maior ênfase à concorrência interna e aos incentivos no setor público, e fortalecendo os controles internos e externos. Como complemento a essas reformas mais amplas, as medidas cuidadosas e transparentes de cumprimento da lei, como o processo de algumas figuras corruptas proeminentes, também podem ter o seu impacto.

Uma lista abrangente de todas as possíveis medidas anticorrupção incluiria muitas outras não mencionadas acima. Deve-se enfatizar a seleção de medidas-chave a serem implementadas, compatíveis com as capacidades de implementação do país, durante o primeiro e os estágios subseqüentes de uma campanha anticorrupção. A natureza arraigada da corrupção sistêmica requer ousadia na implementação — o gradualismo provavelmente não funcionará. Como se abriram recentemente janelas de oportunidades para a ação contra a corrupção em muitos países, o desejo dos reformadores é ultrapassar rapidamente os primeiros princípios gerais, normalmente listados na literatura sobre a corrupção, e adotar conselhos práticos, específicos para o seu país. Assim, estão começando a emergir lições tecnocráticas sobre como as diferentes metodologias de privatização podem abrir maiores ou menores oportunidades para a corrupção, sobre como o fortalecimento das normas do sistema bancário precisa refletir as lições particulares que o país aprendeu ao lidar com influências políticas perversas e sobre como inovações específicas nos métodos de compra e de licitação podem reduzir as chances de corrupção.

Finalmente — e talvez de fundamental importância para o estágio seguinte de pesquisa sobre a corrupção e o seu combate — os profissionais precisam procurar métodos de coleta e disseminação de informações de impacto mais rápido e direto. O método de marcação de cartão da ONG Bangalore (Índia), pelo qual os usuários classificaram as agências locais de prestação de serviços, já resultou na demissão de funcionários, na melhoria da prestação dos serviços e na diminuição da incidência de suborno. A coleta de dados e a divulgação da ampla variação nos custos das merendas escolares fornecidas pelo governo em várias localidades dentro de um país produziu reformas governamentais não apenas lá, mas também em outras localidades. De capital importância é a presença de uma imprensa livre. A introdução e a continuidade de leis de imunidade protegendo políticos e funcionários de calúnia opõem-se às liberdades de salvaguarda de expressão e informação. Na verdade, por difíceis e imperfeitas que sejam a coleta de dados e a sua disseminação — situação que não deverá modificar-se — a importância dessas atividades não pode ser sobrestimada. O sigilo ajudou as elites e os políticos a manter práticas corruptas encobertas em muitos países. A análise cuidadosa, a apresentação e a divulgação de dados podem ser muito efetivas para aumentar a conscientização geral, criar o impulso para as reformas e promover o nosso entendimento limitado do que funciona e não funciona no esforço de controlar a corrupção. F&D

Referências:

Kaufmann, Daniel. Corruption: the facts. Foreign Policy, *107:114-31, Summer 1997.*

—— & Wei, Shan-Jin. Does "grease money" speed up the wheels of commerce?, estudo apresentado na reunião anual da American Economic Association, Chicago, jan. 1998.

World Bank. Poverty Reduction and Economic Management Network. Helping countries combat corruption: the role of the World Bank. Washington, 1997.