Economia da corrupção:
para além do arcaico e do moderno



Marcos Fernandes Gonçalves da Silva
Professor da Escola de Economia de São Paulo/FGV
mdasilva@fgvsp.br

A crise política recente tem levantado uma série de hipóteses sobre as causas e possíveis remédios para a corrupção no Brasil. Análises apressadas, todavia, tentam explicar tal fenômeno a partir de hipóteses e suposições que devem ser vistas com cuidado. A proposição de reformas institucionais, como a política e a do sistema eleitoral deve, portanto, ser objeto de um amplo debate entre *experts*, acadêmicos, políticos, juízes e consultores. Sabemos que a corrupção é um grande problema no país, mas para tentarmos controlá-la devemos, antes de mais nada, propor uma análise fria e científica do fenômeno, de suas evidências e de suas explicações.

O tema tem intrigado pesquisadores de diversas áreas das ciências sociais, tais como a sociologia, a antropologia, a ciência política e a economia. Principalmente a partir dos anos de 1950, vários cientistas sociais preocupados com a questão do desenvolvimento dedicaram-se ao estudo do assunto. Recentemente, nas áreas de finanças, economia política e escolha social surgiram importantes pesquisas e evidências sobre as causas e os danos da corrupção.

Entretanto, no Brasil tais estudos são recentes e escassos. Por esta razão, devemos ter maior cuidado na elaboração de propostas de mudanças legais e institucionais. Neste artigo procurarei mostrar como o tema é complexo, mas também quais os caminhos que devemos percorrer para lidar com o controle da corrupção.

Equívoco — Em primeiro lugar, há aqueles que defendem a idéia segundo a qual a corrupção na verdade é um sintoma do "Brasil arcaico", em contraposição a um suposto "Brasil moderno", onde a corrupção e outras práticas clientelísticas e patrimonialistas não teriam lugar. O equívoco desta análise está no fato de que tal dualismo dicotômico (arcaico *versus* moderno) não representa, no meu entender, um bom modelo de análise para estes e outros problemas nacionais. Tais visões foram usadas nos anos 60 e 70 do último século para se explicar a dinâmica da agricultura e do capitalismo no Brasil e também se mostraram pouco satisfatórias. Na época muitos defendiam que, por exemplo, no Brasil existia uma parte pré-capitalista, feudal e outra, capitalista. Um importante trabalho de Affonso Celso Pastore demonstrou, na ocasião, que os produtores agrícolas respondiam a preços e que, portanto, tal tese dualista não se sustentava.

Raciocínio análogo pode ser desenvolvido para o problema da corrupção. Corrupção é uma atividade econômica qualquer só que considerada ilegal e indesejável, como o crime comum e o organizado. É prudente supormos que agentes econômicos podem, sob determinadas circunstâncias institucionais, demandar renda de forma ilegal (*rent-seeking ilegal*), seja por meio de práticas clientelísticas e típicas de "sociedades atrasadas", seja elaborando sofisticados esquemas de transferência de recursos públicos.

Mas há, em segundo lugar, explicações sociológicas para o fenômeno. No livro clássico sobre organização de sociedades "atrasadas" feito há mais de quatro décadas por Edward Banfield (*Moral Basis of a Backward Society*), podemos notar, no estudo sobre o sul da Itália, como elos de relações pessoais patrimonialistas e ligações de clientela são importantes, como mecanismos "pré-capitalistas" de coesão social, para explicar a forma promíscua do desenrolar da relação entre a *res publica* e a coisa privada. Estudos sociológicos como este são importantes para entender a dinâmica das relações clientelísticas em comunidades, mas são incompletos ao analisar o aparecimento deste fenômeno em sociedades mais complexas.

Em terceiro lugar, os estudos antropológicos, populares nos anos de 60 e 70 entre estudiosos do subdesenvolvimento, principalmente da África do sub-Saara, tendiam a relativizar o problema da corrupção, alegando até mesmo que ela poderia aumentar a eficiência econômica em sociedades "atrasadas". Tal argumento mostrou-se falacioso, já que esta que ficou conhecida como a "teoria da graxa", ignorava o fato de que a propina aumenta a eficiência de máquinas estatais desenhadas intencionalmente para serem ineficientes. Todavia, a antropologia ajuda e muito para a compreensão da corrupção, principalmente quando pensamos nas relações entre ela, formação de crenças e valores. Em quarto lugar, a ciência política tem contribuições ao estudo do problema, todavia elas normalmente limitam-se à análise da corrupção política.

Por fim, mas não por último, a teoria econômica pode fornecer instrumentos importantes para entender, junto com a antropologia, a sociologia e a política, o fenômeno da corrupção. E, diria, a economia fornece instrumento mais eficiente e abrangente para a interpretação deste tipo de atividade. As análises econômicas da corrupção, sejam elas baseadas na teoria econômica do crime, ou em economia institucional, rompem com as visões dualistas supondo que a corrupção é resultado de decisões econômicas racio-

nais, porém moralmente condenáveis, e que está associada aos incentivos derivadas de desenhos ou aparatos institucionais.

Exemplos — Voltemos novamente ao caso do Brasil. Considere três supostos tipos de corrupção que apareceriam na sociedade brasileira: a corrupção política motivada por necessidade de financiamento de campanhas políticas, a corrupção de parlamentares por meio da compra de votos e a corrupção, digamos, pequenas, do cotidiano, que ocorreria entre fiscais municipais e policiais em algumas localidades. Do ponto de vista econômico, os três tipos de corrupção podem ser analisados como resultado do cálculo racional envolvendo retorno e risco. O retorno implícito deste tipo de atividade dispensa explicação; o risco estaria ligado à probabilidade de punição. Pode-se concluir, talvez, hipoteticamente falando, que estes tipos de corrupção estão associados aparentemente com a impunidade.

A corrupção associada ao financiamento de campanha pode ser vista, deixando de lado — se é que podemos fazer isso — aspectos morais, como resultado de decisões racionais/estratégicas (não quero dizer, repito, que sejam aceitáveis em termos éticos) determinadas por incentivos gerados pelas "regras do jogo", regras estas obviamente ruins.

Corrupção é uma atividade econômica qualquer só que considerada ilegal e indesejável, como o crime comum e o organizado

Podemos considerar um exemplo prático: a proibição de propaganda eleitoral, limitando o uso do tempo gratuito na televisão a debates entre partidos e candidatos, geraria, por si só, menores incentivos para gastos excessivos com propaganda. Provavelmente isto teria impacto sobre o chamado "caixa dois".

O fato é que, do ponto de vista prático, considerando o caso do Brasil, temos que tomar cuidado com as opiniões e juízos formados no calor do debate político e da crise. Se agirmos realmente como cientistas sociais e cidadãos reformistas, comprometidos com mudanças de longo prazo que criem maior estabilidade política no país e menores custos econômicos e sociais da corrupção, devemos friamente considerar a hipótese de reformas institucionais que venham a gerar incentivos virtuosos.

Neste sentido, a chamada agenda microeconômica deve incluir, em suas propostas de reforma, iniciativas de desenho institucional que venham criar incentivos de tal forma a garantir não somente maior eficiência econômica, mas também um ambiente de negócios mais saudável, que demande menores custos de transação e que seja mais transparente e *accountable*. Logo, a importância de persistirmos na implementação de tal agenda não está associada somente aos inequívocos benefícios micro e macroeconômicos dela derivados, mas também à construção de um sistema político mais estável.

Corrupção é uma atividade econômica e social como crime e, portanto, sempre existirá. Como no caso do crime, trata-se sempre de buscar soluções para que não se torne este tipo de prática uma endemia, algo impregnado à estrutura da economia, do Estado e da sociedade. O que precisamos fazer é discutir como as reformas (tributária, política e eleitoral) podem contribuir para evitar que a corrupção se torne endêmica no país.

Atualize seu endereço e receba a revista onde preferir.



CONJUNTURA ECONÔMICA



conjunturaeconomica@fgv.br

Informação precisa para quem precisa de informação.