

## A CORRUPÇÃO ENQUANTO FENÔMENO SOCIAL: ELEMENTO PERNICIOSO NAS ESTRUTURAS ESTATAIS OU GRAXA SOBRE AS RODAS DA ECONOMIA?

Diego Gomes

### *CORRUPTION AS A SOCIAL PHENOMENON: HARMFUL ELEMENT IN STATE'S STRUCTURES OR GREASE TO THE WHEELS OF ECONOMY?*

#### RESUMO

Diversos estudiosos defendem que, em estruturas estatais sem solidez institucional, o suborno pode ajudar a ultrapassar as barreiras que dificultam o crescimento econômico. Outros acreditam que a prática de atos corruptos sempre prejudica a eficiência, ainda que em ambientes institucionais excessivamente burocratizados, constituindo um entrave paralisante ao progresso. Este artigo tem por fulcro o estudo dessas duas linhas de pensamentos, que se digladiam desde a década de 60 do século passado, o que culminou no surgimento de duas referências conceituais antagônicas, conhecidas como “Teoria da Graxa sobre Rodas” (defensores da utilização da corrupção em sistemas com governança desidiosa) e “Teoria da Areia sobre Rodas” (adeptos da ideia de que atos corruptos sempre geram outros idênticos em igual ou maior intensidade). Neste ensaio, buscar-se-á concluir, por meio da apreciação dogmático-instrumental de diversos estudos já realizados ao redor do mundo, se, de fato, a corrupção pode ajudar a lubrificar as rodas da economia, impedindo os regulamentos ineficientes, ou se, em qualquer circunstância, será um elemento pernicioso a ser extirpado.

» **PALAVRAS-CHAVE:** CORRUPÇÃO. PATRIMONIALISMO. SUBORNO. TEORIA DA GRAXA SOBRE RODAS. TEORIA DA AREIA SOBRE RODAS.

#### ABSTRACT

*A number of studies argue that in states with poor institutional structures, bribery can be an efficiency enhancing adaptation to economic growth. Others hold that corruption tends to undermine efficiency, even within solidly institutionalized environment, for being a critical barrier for countries' economic progress. This paper examines two great antagonistic theories that debate, since the 1960s, over economic implications of corruption. A notable faction of academia supports the “greasing-the-wheels” theory, for whom corruption can, in obstructive bureaucracy, for instance, work in favor of economic growth. On the other side, there are the proponents of the “sanding-the-wheels” theory, who state that corruption is economically destructive and it actually increases institutional inefficiency by generating more and more corruption. This essay will show, through the dogmatic-instrumental approach of prior research on this question, whether corruption really greases the wheels of economy, allowing inefficient regulations to be bypassed, or if it is, ultimately, a harmful element to be extirpated.*

» **KEYWORDS:** CORRUPTION. PATRIMONIALISM. BRIBERY. GREASE THE WHEELS THEORY. SAND THE WHEELS THEORY.

#### INTRODUÇÃO

A corrupção, enquanto fenômeno social e político, é marcada pela privatização da coisa pública, motivo pelo qual merece apreciação que ultrapassa o campo meramente moral.

Desse modo, diversos estudos procuram entender a corrupção desde sua origem até suas formas de repressão. Neste ensaio, entretanto, buscar-se-á fugir do usual e pesquisar se, de alguma forma, a corrupção

pode ajudar a impulsionar o crescimento de economias engessadas por burocratizações excessivas, regulamentações paralisantes e instituições com baixa efetividade.

Sobre o tema, serão analisadas duas teorias econômicas antagônicas (Teoria da Graxa sobre Rodas x Teoria da Areia sobre Rodas), bem como diversos autores que as sustentam, ainda que de forma indireta, em seus estudos. De antemão, enfatiza-se que o debate remonta à década de 60 do século anterior, mas, possivelmente por razões de política pública, não chegam ao conhecimento das grandes massas. Julga-se interessante, contudo, que o assunto, ainda que extremamente provocativo, seja apreciado, até para que seja dada oportunidade ao debate de ideologias de contracultura.

Assim, serão tratadas as teorias fundamentadoras nos tópicos 3 e 4, por intermédio de uma postura isenta e meramente descritiva. É importante destacar que se verificou, já em pesquisa preliminar, serem extremamente escassas as doutrinas em língua portuguesa sobre o conteúdo em apreço. Não se trata, contudo, de um empecilho ao aprofundamento do objeto, visto que, para alcançar o resultado pretendido, buscaram-se diversos autores internacionais, que ajudarão a compreender a profundidade do imbróglio.

Neste breve trabalho, não há a menor pretensão de esgotar o objeto de estudo, mas tão somente de trazer para o leitor uma análise crítica acerca das diferentes perspectivas dos efeitos da corrupção, a fim de que possa, ao final da leitura, posicionar-se a favor de uma das teorias consignadas.

## 1 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO ADOTADO PARA ESTA PESQUISA

Etimologicamente, a palavra “corrupção” advém do latim “*corruptio*”, derivado do verbo “*corrumpere*” (combinação do prefixo “*cor*” com o sufixo verbal “*rumpere*”), que significa putrefazer, decompor (LEITE, 1944, p. 421).

Sob uma ótica neo-institucionalista, baseada nas teorias econômicas especialmente destacadas na década de 90, é possível definir a corrupção “como um comportamento ilegal e antieconômico de agentes autointeressados, que é resultante de sistemas de incentivos decorrentes de falhas institucionais” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2016, p. 2).

Em notas mais simplórias, a eminente Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmen Lúcia, atual Presidente da Corte, ressaltou que a corrupção “significa não que alguém foi furtado de alguma coisa, mas que uma sociedade inteira foi furtada pela escola que não chega, pelo posto de saúde que não se tem”.<sup>1</sup>

Não há definição de corrupção absolutamente completa e translúcida. Apesar de a ênfase neste artigo ser a corrupção pública, é clarividente que a corrupção também pode alcançar relações privadas, cujos custos são transferidos aos consumidores e aos investidores. Para os propósitos deste ensaio acadêmico, utilizar-se-á o sintético conceito de corrupção trazido à baila por Bardhan (1997, p. 1.320-46), qual seja: o uso de recursos públicos com finalidades privadas.

## 2 AS NOTAS PREFACIAIS ACERCA DO TEMA

Hodiernamente, o Brasil vive uma crise política e moral sem precedentes, na qual são observados ardilosos esquemas de corrupção entre atores públicos e privados. Para que se tenha dimensão da amplitude da celeuma, de 2010 até os dias atuais, foram abertas quase cem ações penais relacionadas a práticas de corrupção na Administração Pública, o que significa ser instaurada, ao menos uma vez por mês, uma investigação para apurar o recebimento de numerários espúrios por agentes do Estado, advindos de desvios ilícitos ou da não realização de atos de ofício em absoluto detrimento do bem comum.

A situação em comento não é nenhuma novidade, já que a formação do Estado brasileiro foi eminentemente patrimonialista no sentido Weberiano do termo (WEBER apud BOBBIO, 2003, p. 93). Nesse diapasão, alguns casos de corrupção no Brasil tornaram-se emblemáticos, alcançando repercussão midiática internacional. Dentre eles, merece destaque aquele que ficou conhecido como “Mensalão”, nome dado à prática de compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional brasileiro, entre os anos de 2005 e 2006, durante a gestão presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. Tratava-se o esquema, em breve síntese, do aliciamento de deputados e senadores da chamada “base aliada”, para que votassem conforme os interesses do governo federal, mediante o pagamento periódico pelo Partido dos Trabalhadores de vultosas quantias de origem ilícita.

O caso, porém, só foi apurado em 2012, quando instaurada a Ação Penal 470 no Supremo Tribunal Federal, que envolveu a investigação de políticos de vários partidos brasileiros (Partido dos Trabalhadores, Popular Socialista, Partido Socialista Brasileiro, Partido da República, Partido Trabalhista Brasileiro, dentre outros). Na oportunidade, dos quarenta denunciados, vinte e seis foram condenados, fato, até então, inédito na história brasileira. Com isso, iniciou-se, ao menos aparentemente, uma nova era de combate ao patrimonialismo e à impunidade dos detentores do poder.

Outro enfático caso de corrupção é aquele intitulado “Lava Jato”, apelido advindo da movimentação bilionária de numerários ilícitos (branqueamento de capitais, compra de votos e desvio de verbas), por meio de uma rede de postos de combustíveis (onde se lavavam automóveis, daí o nome da operação), no centro da capital, Brasília.

A Operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção já apurada no Brasil, na qual foram envolvidas as maiores empreiteiras do País bem como funcionários do alto escalão da Petrobras, operadores financeiros e agentes políticos (dentre eles, os então presidentes da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados). Era comum, na hipótese vertente, o superfaturamento milionário de contratos públicos, e um percentual do valor ilícito arrecadado era destinado para cada agente que participava da invejada estrutura organizativa empresarial. Dessa forma, grandes empreiteiras pagavam propinas vultosas a agentes estatais (por meio de doleiros e de outros operadores financeiros), a fim de fraudar processos licitatórios, recebendo, em troca, concessão para realizar obras públicas e apoio político irrestrito.

A título meramente elucidativo, pode-se mensurar a magnitude do ardiloso esquema de corrupção em comento com a delação judicial de Hilberto Mascarenhas,<sup>2</sup> ex-executivo da empreiteira Odebrecht, responsável pela chamada “Área de Operações Estruturadas” da empresa (a qual se denominou, informalmente, de “setor de propinas”), local onde se constatou que, de 2006 a 2014, foram repassados mais de 3,3 bilhões de dólares em subornos.

A ação investigativa da Operação Lava Jato iniciou-se no ano de 2014 e ainda está em curso, contando, atualmente, com mais de quarenta e sete fases operacionais e quase cem condenados.

Nesse inédito turbilhão de denúncias de corrupção e descobertas de desvios financeiros incomensuráveis, o Subprocurador-Geral da República (membro do Ministério Público Federal) Eugênio Aragão, ex-Ministro da Justiça da Presidente Dilma Rousseff, em palestra realizada na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ao tratar da Operação Lava Jato, externou o seguinte pronunciamento: “às vezes, até, para certo tipo de corrupção, você tem que ser leniente [...] em alguns estados extremamente burocratizados, com alto custo da economia, uma tese de que um certo nível de corrupção funciona como graxa nas engrenagens e bota a economia para funcionar”.<sup>3</sup>

*Prima facie*, parece que o respeitado integrante do *Parquet* pretendeu convencer o público presente de que a corrupção, em certos casos, tem caráter remediador, sem a qual, no caso da operação em análise, restariam escassas empreiteiras para participar de licitações de obras públicas. No início, essa visão parece irônica e até provocativa, mas conduz (especialmente em um doutorado) ao inevitável questionamento ético: **a corrupção é ruim em qualquer situação ou é preciso tolerá-la, em alguns ambientes, para não paralisar as atividades econômicas do País? Existem ambientes onde a busca pela eficiência deve se sobrepor aos efeitos negativos da corrupção?** *Mutatis mutandis*, a prática de atos de corrupção cria um ambiente ruim ou pode servir como um impulsionador de crescimento econômico?

O tema, apesar de já debatido há décadas, é extremamente polêmico e não há sinal de unanimidade sobre ele em um futuro próximo. Existem basicamente duas teorias que, do ponto de vista científico, analisam os efeitos da corrupção nas relações institucionais.

A primeira, conhecida como Teoria da Graxa (“*Grease the Wheels Theory*”), preceitua que a corrupção pode, em alguns casos, ajudar a impulsionar as engrenagens estatais, fazendo com que, apesar das atividades ilícitas, as políticas públicas e as obras sejam realizadas com mais eficiência.

Noutro ponto, encontra-se a Teoria da Areia (“*Sand the Wheels Theory*”), que entende serem falaciosos, em verdade, os pretensos efeitos positivos da corrupção, uma vez que criam um ambiente institucional deturpado e inseguro, gerando prejuízos ao crescimento econômico. Desta feita, para a corrente em apreço, a corrupção age como areia que trava as engrenagens do Estado, dificultando ou impedindo o seu funcionamento.

Passa-se, neste ponto, à minuciosa análise de cada uma delas.

### 3 A TEORIA DA GRAXA SOBRE RODAS – A CORRUPÇÃO ENQUANTO INSTRUMENTO IMPULSIONADOR DA ECONOMIA

Um pequeno subconjunto da literatura enfatiza que a corrupção pode ter seus próprios méritos na promoção do desenvolvimento e, portanto, não deve ser julgada por motivações meramente morais. São os adeptos da chamada Teoria da Graxa que, em apertada síntese, preceitua que a corrupção pode ser benéfica em algumas hipóteses cotidianas, ao aliviar as distorções causadas pelo mau funcionamento das instituições.

Noutros termos, essa corrente defende que uma burocracia ineficiente constitui um relevante empecilho ao desenvolvimento das atividades econômicas, razão pela qual uma “graxa” nas engrenagens institucionais pode ajudar a contornar os imbróglios. Assim, o suborno, muitas vezes, seria um mecanismo para alocar eficientemente recursos escassos em um sistema excessivamente atravancado.

Parte-se do pressuposto, portanto, de que a corrupção é uma situação normal de promiscuidade entre o público e o privado, endêmica e integrante do próprio conjunto sistêmico do Estado patrimonialista. Nesse diapasão, por conseguinte, desde que dentro de certos limites razoáveis, a corrupção seria absolutamente tolerável e necessária para superar a burocracia paralisante.

O primeiro estudioso a tratar o tema academicamente foi Nathaniel Leff, que, ainda no remoto ano de 1964, prescreveu a corrupção como um restolho congênito da atividade política e inerente à própria natureza humana, razão pela qual não pode ser combatida. Nesse contexto, a corrupção seria um meio suficiente para ultrapassar as barreiras burocráticas estatais e impedir os regulamentos ineficientes, facilitando, assim, o desenvolvimento econômico e a superação da má gestão de políticas públicas (LEFF, 1964, p. 8-21).

Além disso, em seu estudo, concluiu que a “graxa sobre as rodas” pode incrementar a qualidade dos investimentos, quando, por exemplo, as despesas públicas são ineficientes. Nesse turno, explica que, se a corrupção é um meio de evasão fiscal, haverá a redução da receita dos impostos públicos, o que obrigará o Estado a aplicar, de forma proveitosa, seus investimentos sob pena de revolta social.

Leff (1964) entende, ainda, que o suborno pode ser usado para tornar a indústria mais competitiva, acabando com o monopólio dos mais influentes, o que, por consequência, geraria uma melhor alocação de recursos. Isso, porque o suborno seria capaz de combinar a demanda com o fornecimento, fazendo com que as empresas mais eficientes e de menor custo pudessem pagar os maiores valores, integrando-as ao mercado, mesmo contra a vontade das elites dominantes.

No ano seguinte à publicação dos escritos de Leff, outro autor que tratou do tema foi Colin Leys, ao preceituar que, em uma governança desidiosa, os subornos poderiam incentivar os burocratas a acelerarem a autorização para criar novas empresas (LEYS, 1965, p. 215-30). Isso, porque, na maioria dos países, os baixos salários oferecidos pelo serviço público tornariam o suborno uma nova linha de atuação negocial.

No ano de 1968, o cientista político da Universidade de Harvard, Samuel P. Huntington, bem sintetizou a ideia central da Teoria da Graxa com uma frase que se tornou máxima dos adeptos dessa corrente de pensamento: “Em termos de crescimento econômico, a única coisa pior que uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e desonesta, é uma sociedade com uma burocracia rígida, excessivamente centralizada e honesta” (HUNTINGTON, 1968, p. 131). Defendia o professor que a corrupção pode ser um caminho viável à transposição de leis tradicionais ou regulamentos burocráticos que dificultem a expansão econômica.

No mesmo viés, Susan Rose-Ackerman, ao analisar os resultados da corrupção em países sem grande expressão econômica, chegou à seguinte conclusão, *ipsis literis*:

[...] a corrupção é comum tanto nos países em desenvolvimento quanto nos industrializados. Mas será que ela deve ser motivo de preocupação? Alguns países com fama de muito corruptos tiveram altas taxas de crescimento econômico. Na Indonésia, na Tailândia e na Coreia, a corrupção e o crescimento caminharam lado a lado. Talvez os países pobres e em fase de transição não devessem se preocupar com a corrupção generalizada ao planejar políticas de reformas econômicas. Talvez os países vitimados pela corrupção e os altos índices de crescimento devessem simplesmente aceitar o desvio e verbas como algo normal (ROSE-ACKERMAN apud KIMBERLY ANN, 2002, p. 61).

Percebe-se, portanto, que os teóricos supra entendem a corrupção como algo normal, uma vez que o suborno minimiza o tempo de espera daqueles que estão dispostos a pagar para obter bens e serviços (LUI, 1985, p. 760-81).

Verifica-se, nesse contexto, que, no século 20, muitos foram os sectários da Teoria da Graxa, o que pode causar a falsa impressão de que, nos dias atuais, houve a superação dessa vertente ideológica. Não obstante, há pesquisas relativamente recentes que procuram demonstrar os efeitos benéficos de práticas corruptas em diferentes áreas econômicas.

Djankov, Shleiffer e Lopes-de-Silanes (2002, p. 1-37), ao realizarem ampla pesquisa em 85 países desenvolvidos e em desenvolvimento, chegaram à evidência empírica de que algumas medidas de regulação diminuem a propensão de ser empreendedor, fazendo com que a corrupção sirva como subterfúgio para os obstáculos burocráticos (o que, ainda que indiretamente, fomenta o crescimento econômico).

Em 2004, Rock e Bonnet (2004, p. 999-1.017) examinaram o paradoxo do crescimento asiático, em que há taxas elevadas de crescimento (acima da média da maioria dos países emergentes), apesar dos altos níveis de corrupção, e chegaram à conclusão de que as relações corruptas existem de forma mais simbiótica do que predatória. Com base nisso, entenderam que a corrupção, nesses países, não tem influenciado negativamente sobre o crescimento econômico, mas ajudado a máquina estatal a se mover, superando intervenções excessivamente burocráticas.

Também Asiedu e Freeman (2009, p. 200-14), em pesquisa realizada na América Latina e na África, em países pobres em ascensão econômica (o que denominaram “países em transição”), concluíram que a corrupção alavanca a economia, anulando eventuais efeitos pejorativos decorrentes de práticas ilegais. Chegaram a afirmar, nesse diapasão, que, nos países em transição, a corrupção é

a forma mais determinante de investimento (“for transition countries, corruption is the most important determinant of investment”).

No mesmo ano, Méon e Weil (2010, p. 244-59) analisaram 54 países desenvolvidos e em desenvolvimento, a fim de verificar se a corrupção poderia influenciar a governança e a produtividade institucional. Para tanto, utilizaram técnicas paramétricas que permitiram concluir que a corrupção é prejudicial em países onde as instituições são sólidas, mas pode estar associada à efetividade onde há baixo nível de governabilidade e instituições deficientes. Assim, para os autores, a corrupção pode amenizar o mau funcionamento das instituições.

Já Dreher, Axel e Gassebner (2013, p. 235-61), ao realizarem uma avaliação sistêmica em 43 países, reafirmaram o estudo capitaneado por Djankov há mais de dez anos, concluindo que a corrupção é um facilitador para a entrada em ambientes exacerbadamente regulatórios. Com efeito, trouxeram evidências empíricas de que a corrupção pode contemporizar os efeitos negativos do excesso de regras administrativas burocráticas.

Percebe-se, portanto, que há diversos autores que defendem a ideia de que a corrupção, em doses diminutas, “lubrifica as rodas” da economia, superando os entraves da intromissão burocrática, das regulamentações desnecessárias e das estruturas estatais ineficientes.

Contudo, em vértice oposto, a doutrina majoritária entende que a corrupção constitui entrave à consolidação das instituições e ao crescimento estatal, conforme se verificará no tópico subsequente.

#### 4 A TEORIA DA AREIA SOBRE RODAS – A CORRUPÇÃO ENQUANTO ELEMENTO CORROSIVO DA ECONOMIA

Já nos idos de 1517, o filósofo Nicolau Maquiavel, ao escrever a obra “Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio”, retratou a ruína da sociedade, quando adoecida pela corrupção de seus governantes, conforme se percebe, *in verbis*:

Quando os cidadãos se corromperam, a instituição ficou sujeita a numerosos inconvenientes: só os homens poderosos passaram a propor leis, não no interesse da liberdade, mas no do seu próprio poder; e ninguém ousava falar contra esses projetos, devido ao temor que seus proponentes inspiravam. De modo que o povo, enganado ou constringido, se via obrigado a decretar a própria ruína (MAQUIAVEL, 1985, p. 76).

Essa ideia se propagou nos séculos seguintes, mas ficou arrefecida por um tempo, conforme se verificou no tópico antecedente.

No final da década de 60 do século pretérito, o professor Myrdal (1968, p. 953-61) começou a esboçar escritos que tentavam refutar a então sufragada Teoria da Graxa, ao asseverar que a corrupção, ao invés de superar os entraves regulamentares, reforçava a burocracia. Isso, porque os funcionários corruptos, em lugar de se esforçarem para aprimorar o caminho dos pagantes de suborno, criariam empecilhos suficientes para a manutenção dessa forma escusa de pagamento (como atrasos administrativos propositalis), o que faria o sistema entrar em um círculo vicioso inesgotável.

Mas foi somente no ano de 1978 que essa corrente teórica ganhou força, quando Susan Rose-Ackerman publicou a obra “Corrupção: um estudo em economia política” (*Corruption: a study in political economy*), considerada por muitos como marco primoroso no estudo da corrupção. Entendia a autora, ao contrário do preconizado pelos adeptos da Teoria da Graxa, que os efeitos da corrupção sobre a economia são patogênicos e maculam, a médio e longo prazos, as instituições estatais e, por consequência, as estruturas sociais edificadas (ROSE-ACKERMAN, 1978, p. 65).

Nesse contexto, defendia que a corrupção não é uma boa opção, nem mesmo quando ajuda a ultrapassar as regulamentações limitadoras de atividades econômicas, em especial nas economias emergentes e em transição, uma vez que deteriora as estruturas institucionais e distribui as riquezas de forma ineficiente, criando a falsa impressão de que os setores público e privado estão alinhados. O trecho seguinte bem sintetiza a visão da autora sobre o tema:

[...] a corrupção pode produzir ineficiência e injustiça. Este mal tem o poder de minar a legitimidade política do Estado. A corrupção evidencia também a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Os custos mais graves não são os subornos em si, e sim as distorções inerentes que revelam (ROSE-ACKERMAN, 1978, p. 74).

O economista indiano e professor da Universidade da Califórnia Pranab Bardhan também aderiu à corrente em comento e elaborou aprofundada pesquisa empírica, na qual constatou que a corrupção gera ainda mais regulamentos, já que os funcionários públicos clamam por cada vez mais oportunidades para extrair subornos (BARDHAN, 1997, p. 1.320-46). Do mesmo modo, o professor Abhijit Banerjee verificou que a corrupção, ao contrário de reduzir os deletérios efeitos da regulamentação, acaba fazendo com que a burocracia seja exasperada, pois os funcionários tendem a criar mais blocos de suborno para a consecução de suas atividades de ofício (BANERJEE, 1997, p. 1.289-332).

Outro grande difusor da visão negativa de práticas corruptas foi o economista chileno Daniel Kaufmann, que, em primorosa pesquisa que levou em conta os dados de levantamento de nível corporativo do Relatório de Competitividade Global do Fórum Econômico Mundial e do Relatório Mundial de Desenvolvimento do Banco Mundial, constatou que, longe de lubrificar as rodas do comércio, mais corrupção significa ainda mais burocracia. Sustentou o autor que, em países com altos níveis de corrupção, os gestores empresariais despendem muito tempo interagindo com funcionários corruptos, quando deveriam estar empenhados em desenvolver atividades produtivas que incrementassem a economia. Por isso, defende que, em análise geral, as empresas vivem melhor em sociedades com leis fortes e sem o pagamento de subornos (KAUFMANN, 1997, p. 114-31).

Vários outros autores também propagam a mesma linha de pensamento. Murphy, em publicação da *American Economic Review*, arguiu que o suborno nos ambientes empresariais faz com que haja a má alocação de talentos, tecnologia e capital, o que acaba por gerar graves custos sociais e baixa produtividade (1993, p. 409-14). Já o economista Johann Lambsdorff (2008, p. 29) concluiu que o nível de confiança da sociedade está relacionado, de forma inversamente proporcional, com a corrupção (quanto mais elevada a confiança, menor a corrupção e vice-versa).



Em sentido convergente, Mauro (1995, p. 681-712), em estudo publicado no consagrado *The Quarterly Journal of Economics*, jornal econômico da Universidade de Oxford, encontra uma ligação direta entre corrupção e níveis de investimento (a corrupção inibe a aplicação de capitais, mesmo quando há exacerbada burocratização), arrematando que países com níveis mais altos de corrupção possuem menor PIB.

Outro relevante estudo foi capitaneado por Anokhin e Schulze (2009, p. 465-76), que, ao analisarem a suposta existência relacional entre corrupção e inovação em ambientes corporativos, concluíram que, em cenários com rigoroso controle de suborno, há elevados níveis de ideias inovadoras e de práticas empreendedoras eficazes. *A contrario sensu*, em locais contaminados por subornos e excessos burocráticos, tendem a decrescer os incentivos e as práticas inovadoras.

Não menos importante, Dreher (2013, p. 413-32), em ampla pesquisa empírica baseada em técnicas estatísticas, percebeu que a corrupção, apesar de ajudar a contornar entraves burocráticos, possui impacto negativo no crescimento econômico, na renda *per capita*, no nível de investimentos, no comércio internacional e, até mesmo, no controle da inflação.

Há autores, ainda, que acreditam poder a corrupção, em um determinado país, espalhar-se para fora de suas fronteiras, levando a um declínio gradual da credibilidade daquele Estado entre investidores internacionais não especulativos (DE LA CROIX; ELAVALLADE, 2011, p. 155-87).

Ademais, Kotkin e Sajó (2002, p. 33-56) defendem a perspectiva de que o sucesso de praticantes de corrupção pode servir como um estímulo para praticar tal ato, gerando o que os cientistas políticos italianos Della Porta e Vannucci (2012, p. 68) chamam de efeito “Bola de Neve” (retroalimentação da corrupção).

Verifica-se, portanto, que a doutrina majoritária enxerga a corrupção como tóxica ao sistema institucional como um todo. A corrupção não constitui transação simples, envolve diversos atores e meios de atuação, motivo pelo qual, sendo causa e efeito do oportunismo e da incerteza das relações negociais, tem, conforme constatado por pesquisa da Universidade de Greenwich, forte tendência a travar o crescimento econômico direta e indiretamente, com efeitos adversos ao capital humano e às finanças públicas, minando os efeitos positivos da liberalização econômica (UGUR; MEHMET, 2011, p. 8).

## CONCLUSÃO

Percebe-se que, de fato, há pesquisas – aparentemente isentas – que mostram poder a corrupção, em algumas raríssimas exceções, contribuir para o contorno da burocratização excessiva. Contudo, isso, nem de longe, é motivo suficiente para considerá-la como legítima ou como panaceia para os entraves institucionais. Isso, porque a corrupção não é intrínseca à organização estatal (par-

te indissociável de seu sistema), mas decorrência da atuação volitiva humana, que contamina toda a estrutura social, retirando a legitimidade que o povo conferiu aos agentes públicos.

Conforme verificado, há evidências incontestáveis de que a corrupção em uma sociedade impede que ela mantenha, a longo prazo, um desenvolvimento econômico crescente, visto que cerceia a aplicação dos recursos afins eminentemente sociais.

Tal fato pode ser comprovado, empiricamente, por intermédio da pesquisa elaborada pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP),<sup>4</sup> que demonstrou ser desviado pela corrupção entre 1,38% a 2,3% do PIB brasileiro. Aparentemente, esses percentuais são diminutos, mas, quando expressos em números absolutos (R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões), percebe-se que os efeitos são alarmantes. Em termos práticos, se fossem os recursos disponíveis bem aplicados, o número de matriculados na rede pública do ensino fundamental subiria de 34,5 milhões de alunos para 51 milhões ou, ainda, a quantidade de leitos para internação em hospitais públicos cresceria 89%.

Conclusão análoga foi alcançada em um estudo dos professores universitários Cheol Liu e John L. Mikesell, os quais verificaram que, caso os dez estados mais corruptos dos Estados Unidos tivessem diminuído seus níveis de corrupção entre os anos de 1997 a 2008, os estados menos corruptos (veja-se que os autores não trabalharam com a hipótese de eliminar absolutamente a corrupção) poderiam ter reduzido suas despesas anuais totais na média de US\$ 1.308,00 *per capita*, o que arrefeceria em milhões de dólares por ano os custos para o contribuinte americano. Somente esses numerários, acredita-se, já seriam suficientes para execrar completamente a prática corrupta (LIU; MIKESSELL, 2014, p. 346).

Entende-se que, nesse contexto, infelizmente, a tendência – caso não sejam efetivadas medidas concretas de anticorrupção – é só piorar, pois a corrupção sempre gerou, e sempre gerará, mais corrupção.

Constata-se que funcionários e políticos corruptos tendem a reforçar os mecanismos de regulamentação para aumentar seus ganhos, propensão natural do ser humano que, impulsionado por instintos ambiciosos, sempre buscará subterfúgios para alavancar suas vantagens patrimoniais. É o que alguns economistas chamam de “práticas de risco moral” ou “*moral hazard*” (ARROW, 1963, p. 941-73), as quais, por si sós, geram um círculo vicioso de pagamento de subornos, em que os pequenos subornos se tornam grandes, e os ocasionais, frequentes.

Tudo isso acaba fazendo com que as pessoas honestas se sintam compelidas a sair do sistema, a fim de que as engrenagens institucionais fiquem tomadas somente por corruptos. Por consequência, institucionalizada a corrupção, toda a sociedade acaba pagando mais por qualquer serviço advindo do governo, porque as despesas são artificialmente elevadas para encobrir os subornos. Desta feita, a sociedade primeiro adimple seus tributos ordinários para, ato subsequente, ter de arcar com os custos das práticas ilícitas.

Filiamo-nos, portanto, à corrente que entende ser a corrupção uma areia nas rodas do Estado, pois ela, além dos diversos motivos esposados no tópico 3 deste artigo (os quais evitaremos repetir, para não deixar a leitura cansativa), viola deveres funcionais, estimula práticas criminosas, destrói a confiança, vilipêndia o modelo político, além de interferir no sistema econômico e no livre mercado.

É difícil medir os níveis de corrupção em um país, pois ela depende de variáveis como “a dimensão da prestação de contas a nível intraestadual, o grau de transparência na concessão e na execução de políticas, bem como do grau de concentração e poderes, e de discricionariedade entre os decisores.” (STECHINA, 2008, p. 7). Além disso, a maioria dos trabalhos que tentam encontrar os efeitos da corrupção no crescimento não diferenciam as configurações institucionais. Independentemente da influência da corrupção na economia de uma nação, fato é que “mais transparência, só por si, não resulta em menos corrupção” (STECHINA, 2008, p. 10).

É necessário, portanto, diante dos resultados decepcionantes das abordagens tradicionais para melhorar a governança, discutir-se a experimentação e a avaliação de novas ferramentas para combater a corrupção. Assim, a maioria dos programas anticorrupção utiliza-se das instituições jurídicas e financeiras – judiciário, policial e auditores financeiros – para a vigília da responsabilidade no setor público. Entretanto, é falaciosa a suposição de que quanto mais regras e regulamentos, menor a corrupção. Isso, porque, em muitos países pobres, as instituições são fracas e, mesmo diante de um emaranhado de normas, acabam sendo corrompidas. Logo, apenas fornecer mais recursos para os entes fiscalizadores ou aumentar a intervenção (especialmente quando influenciada por atividades de *lobby*) pode não ser a solução para o problema em comento.

Não se pode esquivar, por oportuno, do fato de que as linhas de atuação terão de se adequar à realidade fática de cada país. A maioria dos artigos sobre o custo macroeconômico da corrupção utiliza dados locais, não conseguindo, portanto, estabelecer uma regra uniforme e absoluta em razão da heterogeneidade de suas amostras. A título meramente exemplificativo, a China conseguiu crescer quando era classificada dentre os países mais corruptos, enquanto outros países afundaram economicamente em virtude da corrupção. Obviamente, a abordagem do controle da corrupção, nesses dois ambientes, seria distinta, já que fatores não observados, como geografia, cultura e solidez institucional, podem afetar a incidência de corrupção (AGHION; ALGAN; CAHUC; SHLEIFER, 2010, p. 1.015-49).

O ponto comum a toda política anticorrupção é a necessidade da busca pelo restabelecimento da confiança da sociedade nas instituições. Woolcock e Easterly (2006, p. 103-20) preceituam que níveis mais altos de confiança estão associados ao crescimento econômico, ao respeito pela propriedade e a resultados positivos na saúde.

Há, ainda, algumas medidas que são unanimidade na implementação do princípio anticorrupção (entendido como consequência natural de uma interpretação sistemática-teleológica da Constituição). Uma delas é o fácil acesso público (transparência administrativa) a informações

sobre o funcionamento de programas públicos, a fim de permitir aos cidadãos o controle de atos e o monitoramento da qualidade do serviço. Dentre outras, destaca-se também (sem, contudo, pretender esgotar o tema) a responsabilização civil e criminal dos agentes (penalidades severas, inclusive no âmbito político – inelegibilidades e incompatibilidades), o controle rigoroso da atividade parlamentar, a participação democrática da população, a despolitização dos tribunais de Contas (isso se aplica, em especial, ao Brasil), a atuação independente do Poder Judiciário, a participação da imprensa como efetivo instrumento de publicidade de atos ilegais, a cooperação internacional entre os diversos países e as campanhas de moralização social.

Assim, neste ensaio, percebe-se que a corrupção é um ato volitivo, em que o autor, consciente dos riscos envolvidos, insiste em manter sua conduta desviante em prol de ganhos financeiros. É importante, nesse contexto, que se trabalhe incessantemente para que a população politicamente ativa e as futuras gerações consigam entender, de forma clarividente, a distinção entre os patrimônios público e privado, bem como a impossibilidade de qualquer regime republicano, sem a separação entre eles, implementar o bem comum (LAFER, 1989, p. 222).

O extermínio da corrupção é árduo, mas plenamente possível, desde que sejam efetivadas as condutas necessárias e suficientes para tanto. E, sem dúvida, isso só será possível em um modelo normativo coeso, no qual o combate às práticas corruptas não seja visto apenas como objetivo político, mas como elemento jurídico, circundado pelos direitos constitucional, administrativo e internacional. Somente assim será possível viver em um mundo livre de corrupção, onde a coletividade é vista “com características da *res publica*, no seu sentido originário, ou seja, coisa do povo e para o povo” (SILVA, 1996, p. 104).

Aprovado em: 13/6/2018. Recebido em: 15/2/2018.

## NOTAS

<sup>1</sup> Íntegra da citação em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/10/fatos-estao-com-visceras-expostas-veja-frases-do-stf-sobre-mensalao.html>>.

<sup>2</sup> O vídeo da delação pode ser assistido em <<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/setor-de-propinas-da-odebrecht-movimentou-us-33-bilhoes-de-2006-a-2014-diz-delator.ghtml>>.

<sup>3</sup> A passagem completa pode ser vista em: <<http://marceloauler.com.br/exclusivo-eugenio-aragao-analisa-criticamente-a-lava-jato-suas-ilegalidades-e-o-prejuizo-a-democracia/>>.

<sup>4</sup> O estudo pode ser verificado em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjip9-P-dzXAhVHW5AKHUrBC2MQFggvMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.fiesp.com.br%2Farquivo-download%2F%3Fid%3D2021&usg=AOvVaw3nuNdZSkRM1WIFoJrzc3Up>.

## REFERÊNCIAS

AGHION, Philippe; ALGAN, Yann; CAHUC, Pierre; SHLEIFER, Andrei. Regulation and distrust. **The quarterly journal of economics**. Oxford, p. 1015-49, ago. 2010.

ANOKHIN, S.; SCHULZE, W. Entrepreneurship, innovation, and corruption. **Journal of business venturing**, Kansas City, set. 2009, vol. 24, p. 465-76.

- ARROW, Kenneth. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *American economic review*, Pittsburgh, v. 53, n. 5, p. 941-73, dez. 1963.
- ASIEDU, E.; FREEMAN, J. The effect of corruption on investment growth: evidence from firms in Latin America, Sub-Saharan Africa, and transition countries. *Review of development economics*, Kansas, vol. 13, p. 200-14, 2009.
- BANERJEE, Abhijit. A Theory of misgovernance. *The quarterly journal of economics*, Oxford, 01 nov. 1997, v. 112, p. 1289-332.
- BARDHAN, Pranab. Corruption and development: A review of issues. *Journal of economic literature*. Pittsburgh, set. 1997, vol. 35, n. 3, p. 1320-46.
- DE LA CROIX, D., ELAVALLADE, C. Democracy, Rule of law, corruption incentives, and growth. *Journal of public economic theory democracy*. Adelaide, jul. 2008, p. 155-87.
- DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. **The hidden order of corruption: an institutional approach**. Surrey: Ashgate Publishing, 2012.
- DJANKOV, S., LA PORTA, R., LOPES-DE-SILANES. The regulation of entry. *The quarterly journal of economics*. Oxford, fev. 2002, v. CXVII, p. 1-37.
- DREHER, Axel; GASSEBNER, Martin. Greasing the wheels? The impact of regulations and corruption on firm entry. *Public Choice Journal*, Jun. 2013. v. 155, p. 413-32.
- ELLIOT, Kimberly Ann. **A economia política da corrupção**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- EASTERLY, W; RITZEN, J. Social cohesion, institutions, and growth. *Economics and politics*. v. 2, n. 94, p. 103-20, ago. 2006.
- HUNTINGTON, Samuel P - **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.
- KAUFMANN, Daniel. Corruption: the facts. *Foreign policy*, v. 1, n. 107, p. 114-31, 1997.
- KOTKIN, Stephen; SAJO, Andras. **Political corruption in transition: a skeptical handbook**. Budapest: Central Europe University, 2002.
- LAFER, Celso. **O significado de república**. Estudos históricos: Rio de Janeiro, 1989. v. 2, n. 4, p. 222.
- LAMBSDORFF, Johann Graf. **The institutional economics of corruption and reform: theory, evidence, and policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- LEFF, Nathaniel. Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, n. 8, p. 8-21, nov. 1964.
- LEITE, J. F. Marques; JORDÃO, A. J. Novaes. **Dicionário latino vernáculo**. Rio de Janeiro: H. Velho, 1944.
- LEYS, Colin - What is the problem about corruption? *Journal of modern African studies*. Cambridge, ago. 1965, v. 3, p. 215-30.
- LIU, Cheol; MIKESSELL, John L. - **The impact of public official's corruption on the size and allocation of U.S. state spending**. *Public Administration Review*, 2014.
- LUI, Francis - An Equilibrium queuing model of bribery. *Journal of political economy*. Chicago, ago. 1985. v. 93, n. 4, p. 760-81.
- MAQUIAVEL, Nicolau - **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. Brasília: Editora da UnB, 1985.
- MAURO, Paolo - Corruption and Growth. *The quarterly journal of economics*. Oxford, ago. 1995, v. 110, n. 3. p. 681-712.
- MURPHY, Kevin; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert - Why is rent-seeking so costly to growth? *American economic review*. Pittsburgh, vol. 83, p. 409-14, 1993.
- UGUR, Megmet. **Corruption is slowing economic growth in low-income countries**. University of Greenwich: Science Daily 2011. Disponível em: <[www.sciencedaily.com/releases/2011/09/110923095011.htm](http://www.sciencedaily.com/releases/2011/09/110923095011.htm)>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- WEBER, Max apud BOBBIO, Norberto. **Max Weber e os clássicos**. In: BOBBIO, Norberto; Santillán, José Fernández (Org.). Norberto Bobbio: o filósofo e a política. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- M'ÉON, Pierre-Guillaume; WEILL, Laurent. Is corruption an efficient grease? *World Development*, Elsevier, vol. 38, mar. 2010, p. 244-59.
- MYRDAL, G. Asian drama: an enquiry into the poverty of nations. *The Australian quarterly*, v. 40, n. 4, p. 118-21, dez. 1968.

OLIVEIRA JÚNIOR; Temístocles; MENDES, Arnaldo Paulo; COSTA, Frederico José Lustosa da. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do serviço público**, v. 67, n. 2, p. 111-37, mar. 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy**. Londres: Academic Press, 1978.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

STECHINA, Viviana. **Transparency in politics can lead to greater corruption**. Uppsala Universitet: 2008. Disponível em: <[www.sciencedaily.com/releases/2008/10/081010092350.htm](http://www.sciencedaily.com/releases/2008/10/081010092350.htm)>. Acesso em: 24 dez. 2017.

### **Diego Gomes**

*Pós-Graduado em Direito, Estado e Constituição –*

*Faculdades Integradas do Planalto Central.*

*Mestrando em Direito pela Universidade Autônoma de Lisboa.*

*Bacharel em Direito pelo UniCEUB.*

*Analista Judiciário do TJDF.*

*diego.alves@tjdft.jus.br*