

## **Por que a Corrupção importa?**

Joana Macedo – UFF

<http://lattes.cnpq.br/7212073123978114>

Luiz Fernando Miranda – PUC-Rio

<http://lattes.cnpq.br/4403468629073903>

Trabalho a ser apresentado no X Encontro da Associação Brasileira da Ciência Política, Belo Horizonte, 30-Ago a 2-Set 2016

*Versão preliminar. Pede-se não citar.*

### **Resumo**

O trabalho se propõe a analisar as relações entre a riqueza de uma nação (medida por seu PIB per capita) e a percepção de corrupção dos cidadãos. Em primeiro lugar, mostraremos que o montante de corrupção está negativamente relacionado com o nível de investimento e de crescimento econômico. Num segundo momento, apresentaremos um modelo que demonstra como artifícios psicológicos de propaganda política interferem na percepção do eleitor. Com isso, acreditamos delimitar melhor as diferenças entre corrupção e percepção de corrupção. Por fim, nos utilizando de análise estatística, correlacionamos o PIB per capita de determinados países com o nível de percepção de corrupção dos mesmos. Isto para o período 1995-2014. A análise desta série histórica de 20 anos nos permite afirmar que a baixa percepção de corrupção está positivamente associada ao PIB per capita dos países. Com isto pretendemos ampliar o debate entre percepção de corrupção e desempenho econômico.

Palavras-chave: Corrupção; Índice de Percepção de Corrupção; PIB per capita; qualidade das instituições; desempenho econômico

## **Introdução**

Mesmo se discutíssemos e medíssemos a corrupção, ou se estudássemos as maneiras de medi-la, nada disto teria sentido, se não conseguíssemos perceber a importância do tema em questão ou o quão prejudicial aos investimentos públicos a corrupção é. Embora as limitações de informação dos trabalhos empíricos nos encaminhem para algumas incertezas, os estudos que utilizam tais medições nos oferecem uma tentativa de evidenciar a corrupção como um sério inibidor da *performance* econômica. Apresentaremos, aqui, a evidência sobre a extensão do quanto a corrupção afeta negativamente o investimento e o crescimento econômico e como ela influencia as escolhas dos governos em relação em quê, quanto e quando gastar suas arrecadações, sempre se encontrando em países com altas taxas de corrupção uma preferência pelo gasto imediato em detrimento de um crescimento econômico futuro (Mauro, 1997).

A visão mais tradicional da política econômica irá enxergar um dos principais geradores de expectativas de encontrar corrupção de uma determinada forma. Trata-se do quão grande o setor público é em relação ao setor privado, ou seja, o quanto o governo interfere na economia. Espera-se, segundo essa linha de pensamento, que quanto maior a intervenção estatal na economia, mais os políticos tenham a oferecer e mais oportunidades haverá para que funcionários públicos se beneficiem ilegalmente de sua função. Dado que vivemos em um mundo de recursos e bens escassos, o maior controle destes por parte do Estado sempre aumenta o poder de barganha dos que esperam ser corrompidos. As redes de relações clientelistas que se estabelecem na troca de bens (ou informações) públicos só podem, portanto e por definição, ocorrer porque o Estado intervém na economia (Krueger, 1980; Bates, 1990). A “intervenção estatal, sob a forma de ampla regulamentação e subsídios, torna os empresários dependentes das decisões administrativas e das políticas do Estado, aumentando assim seu interesse em influenciar as decisões e sua disposição para investir dinheiro nisso. Mantendo-se as demais condições, é de se esperar que a corrupção aumente na medida em que o setor privado se torne mais dependente do Estado, quando há maior interação entre empresários e funcionários públicos, e quando a intervenção se torne mais meticulosa e discricionária” (Geddes e Ribeiro Neto, 2000).

Esta visão tem um raciocínio bastante lógico: se ampliarmos o poder discricionário dos burocratas, mais eles terão a barganhar a favor de si. O tamanho do Estado deve, portanto, ser o menor possível para que se reduza ao máximo os descaminhos de seu orçamento. O argumento é em sua essência, o seguinte: uma vez que determinada instituição política encontra-se disseminada de corrupção é melhor extingui-la fazendo com que, assim, não haja mais corrupção. No extremo, este argumento acaba se tornando antipolítico, pois se encontrarmos várias instituições políticas de um país disseminadas por corrupção teremos, praticamente, que abrir mão das instituições políticas para que o mercado regule o estoque de bens e serviços. Tudo isto sem levarmos em conta que também há corrupção no mundo privado. O que queremos dizer com isto é que o argumento do tamanho do estado tem sua coerência, mas também tem limitações e que devemos olhar, portanto, para a questão do *Estado Mínimo* com mais profundidade. Diminuir a corrupção não é apenas diminuir o tamanho do Estado, mas como e de que forma o diminuir, ou, até mesmo aumentá-lo estrategicamente como quando se cria agências reguladoras ou anticorrupção. Também é necessário saber o momento ideal para fazer essas reformas (Miranda, 2016).

### **A corrupção e os danos na economia e nas instituições políticas**

Mauro (1997) estabelece uma lista de causas da corrupção, com enfoque em fatores econômicos. A ela acrescentaremos um fator político, mostrando que o desenho das instituições, conjugado com as práticas culturais e morais de determinado país, facilita a prática da corrupção. Desse modo, são causas da corrupção:

#### *Fatores econômicos:*

- i) *Restrições de Comércio:* são um primeiro exemplo de uma fonte induzida de propinas. Se a importação de um certo bem é restringida quantitativamente (por exemplo, um determinado tipo ou grupo de automóveis estrangeiros), as licenças necessárias à importação se tornam muito valiosas e os importadores irão considerar a possibilidade de subornar os funcionários que controlam essa burocracia. Outro exemplo: a proteção a alguma indústria de construção civil da

competição internacional (como a de fabricação de compensados) através de tarifas cria um semimonopólio para a indústria local. Os fabricantes locais farão *lobby* para o estabelecimento e manutenção destas tarifas e alguns deles provavelmente terão a intenção de corromper políticos influentes na tentativa de manter o monopólio. Estudos já mostraram que uma economia muito aberta está significativamente associada à corrupção de baixas esferas. Em outras palavras, países tendem a ser menos corruptos quando seus negócios são relativamente livres de restrições governamentais que podem sofrer abusos de servidores corruptos.

- ii) *Subsídios governamentais*: podem constituir uma fonte de corrupção. Estudos mostram que a corrupção pode brotar através da capa de proteção de políticas industriais que permitem que subsídios mal desenhados sejam apropriados por firmas que não eram visadas pela política em questão. Quanto mais tais subsídios estejam disponíveis para os industriais, maior o índice de corrupção.
- iii) *Controle de preços*: são feitos com intuito de abaixar o bem de seu valor de mercado (normalmente por razões sociais ou políticas) e também são uma fonte de propinas, ocasionando um comportamento do tipo *rent-seeking*. O controle de preços cria incentivos para indivíduos ou grupos subornarem servidores para que estes mantenham o fluxo de tais bens ou para que se obtenha uma divisão injusta dos preços abaixo de mercado.
- iv) *Taxas múltiplas de câmbio e esquemas de alocação de taxas de câmbio estrangeiro*: conduz diretamente às propinas. Alguns países possuem muitas taxas de câmbio (uma para importação, outra para turistas, outra para investidores, etc). Diferenças entre estas taxas podem levar a tentativas de se obter a taxa mais vantajosa, embora esta provavelmente não seja direcionada para o uso que se deseja fazer dela. Sistemas de taxas múltiplas de câmbio estão constantemente associados com sistemas bancários anticompetitivos, nos quais um banco-chave nas relações com o governo pode obter lucros enormes arbitrando os mercados. Alguns países possuem pouca moeda estrangeira e distribuem a que tem segundo vários esquemas, com vários graus de transparência. Se, por exemplo, bancos comerciais estatais racionam um câmbio

estrangeiro escasso alocando-o de acordo com prioridades estabelecidas por funcionários do governo, partidos interessados podem subornar estes funcionários para obter mais do que a divisão justa (a parte apropriada dos empréstimos).

- v) *Baixos salários no funcionalismo público*: relativos aos salários do setor privado, baixos salários no setor público são uma fonte de corrupção de baixas esferas. Quando o funcionalismo público é mal pago, os servidores públicos podem ser obrigados a usar suas posições para coletar propinas como uma maneira de complementar seus salários, particularmente quando o custo esperado de ser apanhado é baixo.
- vi) *Recursos naturais (tais como petróleo, ouro, madeiras nobres etc.)*: constituem um exemplo didático de fonte de propinas, desde que possam ser tipicamente vendidos a um preço que excede em muito o custo de extração e cuja venda é frequentemente sujeita a uma rigorosa regulação governamental, já que funcionários corruptos podem fechar seus olhos para tal controle. Economias ricas em recursos naturais são provavelmente mais sujeitas a um comportamento do tipo *rent-seeking* extremo do que aquelas que não possuem tais recursos.

#### *Fatores sociológicos:*

- i) *Fatores sociológicos* podem contribuir para um comportamento do tipo *rent-seeking*. Tem sido descoberto que um índice de fracionalização etnolinguística (divisões sociais ao longo de linhas étnicas e linguísticas) está correlacionado com corrupção. Deste modo, também, funcionários públicos tendem, com maior probabilidade, a realizar favores para seus parentes nos lugares onde os laços de família são fortes.

## *Fatores Políticos*

- i) *Desenho das instituições*: faz algum tempo que temos provas de que o desenho institucional tem impacto não só nos resultados políticos, mas também na *performance* econômica, no comportamento dos cidadãos, etc. Portanto, não se faz grande alarde ao se afirmar que é esperado que também o desenho das instituições políticas tenha impacto nos níveis e nos tipos de corrupção, mesmo que ainda não tenhamos estabelecido índices de correlação muito precisos<sup>1</sup>.

Desse ponto de vista, a corrupção é um problema não pelo fato de suas causas se constituírem em um problema moral, em um desvio de caráter, mas sim por suas consequências econômicas e políticas, que são prejudiciais ao bem-estar coletivo. É evidente que aceitar ou oferecer propina é um problema moral, um desvirtuamento dos bons sentimentos cívicos, também podendo ser considerado um comportamento desviante. Entretanto, escapa ao nosso objetivo abordarmos a corrupção enquanto um comportamento moralmente indesejado. Além do mais, isto é um problema ético e, portanto, filosófico.

Mauro (1997) enumera não apenas causas para a corrupção, mas também suas consequências e é a elas que poderemos retornar todas as vezes que se fizer necessário pontuar a importância de se compreender os mecanismos da corrupção, para que, em um segundo momento, ela possa ser devidamente combatida. Deste modo, são consequências da corrupção:

- i) *Diminuição dos investimentos e atraso no crescimento econômico*. Na presença de corrupção, os empresários ficam cientes de que alguma propina é necessária antes que um investimento possa começar e que, depois de começado, funcionários públicos podem reivindicar parte do investimento para que o negócio prossiga. Estes empresários acabam por interpretar essa corrupção como uma espécie de taxa que diminui a incerteza do investimento – mesmo que

---

<sup>1</sup> É claro que poderíamos desmembrar este tópico causador de corrupção em um número maior para que pudéssemos explicitar as especificidades de cada aspecto de um desenho institucional, entretanto, é conveniente para nosso estudo mantermos todos os aspectos em uma única categoria, já que tratamos de um problema único – a adequação de desenhos institucionais às características socioculturais de uma nação – e já que também os efeitos dos desenhos institucionais possíveis nos níveis e nos tipos de corrupção ainda não estão bem explicados.

nenhum corruptor tenha garantias totais de que sua propina surtirá o efeito esperado.

- ii) *Desencaminhamento de capital humano*: onde o comportamento do tipo *rent-seeking* prova ser mais lucrativo do que o trabalho produtivo, há um esvaziamento de pessoas talentosas que fazem uso de trabalho produtivo. Incentivos financeiros podem seduzir os mais talentosos e bem educados a se engajarem em comportamentos do tipo *rent-seeking* mais do que no trabalho produtivo, com consequências adversas para a taxa de crescimento de um país.
- iii) *Diminuição da eficácia de auxílios (empréstimos, doações etc.)*: de relevância particularmente importante para países em desenvolvimento, a corrupção pode reduzir a eficácia dos auxílios que passam, então, a circular através de diversos fundos, percorrendo um caminho que deveria ser outro. Assim, os auxílios podem, em última instância, dar suporte a gastos governamentais que são improdutivos e perdulários. Como consequência possível, os donos dos recursos (os quais podem servir de auxílio), ao perceberem o potencial de descaminho de seu dinheiro e em função da má governança, podem desistir de suas doações.
- iv) *Perda de receita*: quando toma a forma de evasão fiscal, a corrupção traz perda de receita.
- v) *Consequências orçamentárias adversas*: ao reduzir o tamanho do orçamento ou aumentando o nível do gasto público, a corrupção pode ocasionar efeitos orçamentários adversos. Também pode causar problemas monetários se toma a forma de empréstimos impróprios financiados publicamente por instituições que oferecem taxas abaixo do preço de mercado.
- vi) *Queda na qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos*: a alocação de contratos de aquisição pública através de sistemas corruptos pode levar à diminuição da qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos.
- vii) *Distorção na composição do gasto público*: a corrupção pode distorcer a composição do gasto público na medida em que ela pode fazer com que

funcionários públicos tendam a escolher gastos públicos menos em função do bem-estar coletivo e mais em função da oportunidade de ganharem propinas. Grandes projetos, cujo valor exato é difícil de se monitorar, podem apresentar lucrativas oportunidades para corrupção. *A priori*, alguém que deseje receber propina deve esperar que seja mais fácil angariar propinas substanciais em amplos projetos de infraestrutura ou em projetos de construção de um sistema de defesa de alta tecnologia do que gastar com livros didáticos ou professores.

Como prova de seu efeito pernicioso, algumas análises de regressão indicam que o montante de corrupção está negativamente relacionado com o nível de investimento e de crescimento econômico, o que significa dizer que, quanto mais corrupção, menor o investimento e menor o crescimento econômico. Mauro (1995) encontra outras correlações estatísticas, nas quais a corrupção aparece como um fator prejudicial ao bem-estar coletivo. Ele afirma que o mecanismo principal pelo qual a corrupção afeta o crescimento econômico de um país é uma possível mudança no investimento privado. Nesse sentido, Mauro (1995) constata uma relação negativa entre o índice de corrupção e o nível de investimento. Ou seja, quanto maior o nível de corrupção encontrado menor será o nível de investimento conferido, afetando, conseqüentemente, o processo de desenvolvimento econômico em um determinado país (Iquiapaza e Amaral, 2007).

Essa chave analítica apresenta duas linhas de análise. Mauro (1995; 1997) mostra que a corrupção afeta o nível de investimento privado nos países, mas também aponta para o fato de que a presença de corrupção nas sociedades pode afetar o investimento público. Países com forte presença de corrupção tendem a serem direcionados para a pobreza uma vez que sobra menos recursos financeiros para o Estado investir em serviços públicos, emprego e bem-estar (Ulsaner e Ariely, 2016).

No entanto, na revisão bibliográfica feita por Bardhan (1997), o autor faz menção dos estudos que enxergam que a corrupção pode melhorar o desempenho econômico de um país. Essa linha de raciocínio tinha como base os países com baixo nível de crescimento econômico. Estes países teriam como característica um aparato burocrático grande e centralizado e a corrupção agiria como facilitadora de longos processos burocráticos. Um desses argumentos diz respeito ao “dinheiro rápido” (*speed money*), no qual a corrupção é usada para burlar tais procedimentos. Essa linha de raciocínio sugere que o pagamento extra oficial é utilizado, por exemplo, para que se



encurte o tempo de espera em filas, na entrega de alguns serviços públicos, entre outros fatores.

O começo dos estudos de corrupção, na área da ciência política e da economia, datam da década de 1950. Naquele tempo os acadêmicos acreditavam que um mínimo de corrupção era necessário para fazer a máquina burocrática do Estado funcionar. Em outras palavras, a burocracia estatal não tomou a forma como Weber (1996, 2008) a imaginara – encontra-se, na burocracia, mais autointeresse do que uma racionalidade legal propriamente dita. A burocracia teria se tornado, portanto, um entrave para se obter uma carteira de motorista, uma certidão de nascimento, um registro de firma ou qualquer outro serviço que o Estado pudesse prestar aos seus cidadãos. A corrupção seria, portanto, uma facilitadora que agilizaria os processos, que da forma convencional, tomariam muito mais tempo. Ela seria uma espécie de ‘graxa’ no maquinário estatal.

Com o desfecho do Consenso de Washington, que tomou por base estudos feitos por uma nova geração de acadêmicos e agência multilaterais, passou-se a enxergar a corrupção como uma inimiga severa das democracias: ela comprometeria a confiança que cidadãos, empresários e investidores depositam no Estado gerando uma série de efeitos colaterais para bom gerenciamento institucional. A corrupção que era dantes vista como ‘graxa’ para o sistema (e suas engrenagens) passa a ser vista, neste momento, como ‘areia’ para as engrenagens do sistema (Aidt, 1999).

Assim, a análise estatística de algumas fontes de dados, que o trabalho de Mauro (1995) identifica, mostra que o gasto governamental em educação, assim como a taxa do PIB, são negativa e significativamente correlacionados à corrupção – o que significa dizer que, quanto mais corrupção, menor o gasto em educação. A mesma análise também indica que outros componentes do gasto público, mais notavelmente a interferência de recursos (seguro social e outros benefícios sociais), também são negativa e significativamente associados com o índice de corrupção. Além disso, Iquiapaza e Amaral (2007) chamam a atenção para o fato de que os países mais ricos tendem a ter um alto nível de escolaridade de sua população e estes tendem a punir mais políticos e pessoas corruptas, bem como a cobrar maior responsividade por parte dos agentes públicos.

Alguns trabalhos (You e Khagram, 2005; Filgueiras, 2013; Ariely e Uslaner, 2016) se debruçam sobre a relação entre corrupção e desigualdade, e grande parte deles associa negativamente o nível de percepção de corrupção com os índices de

desigualdade de renda. Isso significa, em outras palavras, que quanto mais alto o índice de desigualdade de renda maior será a percepção sobre a corrupção presente no país.

Nesse sentido, uma parte da literatura mais recente inclui novas variáveis na tentativa de aprimorar os índices de corrupção, tais como confiança e justiça democrática. Nestes estudos também encontramos comparações entre países com alto e baixo níveis de desigualdade. Ariely e Uslaner (2016) afirmam que corrupção e justiça são moldadas pelo nível de desigualdade encontrada nas sociedades. Os autores confirmam duas teses: a primeira, denominada de “armadilha da desigualdade” (*inequality trap*) cujo principal argumento é a relação negativa entre o nível de desigualdade de renda e o índice de percepção da corrupção e a segunda tese, chamada de “tese da injustiça” (“*unfairness*”), na qual está implícita a ideia de que quanto maior a percepção de comportamento institucional e interpessoal injusto, maior a percepção da corrupção (Ariely e Uslaner, 2016).

Os dois autores concluem que justiça importa menos nos países onde a percepção de corrupção e a desigualdade econômica são altas. Isso porque nessas sociedades mais desiguais, as pessoas tem menor expectativa de serem tratadas de forma justa, ou seja, não há uma expectativa de tratamento igualitário. Em sua visão, confiança e justiça refletem um determinado senso de coesão social e comprometimento, interpessoal e institucional, dos cidadãos e líderes para consigo e suas instituições. Sendo assim, esse senso de coesão social é maior e decorrente de uma sociedade economicamente mais igual (Ariely e Uslaner, 2016).

No que concerne às análises sobre desigualdade, identifica-se uma relação negativa entre os índices de desigualdade, especificamente, desigualdade de renda, e os níveis de corrupção. Não sendo propositivos, esses trabalhos apontam a formação, em países considerados economicamente menos ricos, de um ciclo vicioso entre esses dois fatores, corrupção e desigualdade. A desigualdade persistente em um país gera baixo sentimento de confiança interpessoal, que por sua vez, propicia um cenário de corrupção de seus agentes, e conseqüentemente, gera mais desigualdade. É nesse sentido que Ariely e Uslaner (2016), e Bardhan (1997), discorrem sobre as armadilhas da desigualdade (*inequality trap*). A corrupção acaba por reforçar a desigualdade e a maior percepção da corrupção exacerba a injusta distribuição de recursos sociais.

Bardhan (1997) comenta que algumas normas e comportamentos sociais característicos de cada sociedade podem propiciar situações de maior incidência da corrupção. Nos países economicamente menos desenvolvidos, ainda é possível observar

a influência de relações familistas e personalistas nas diversas instancias institucionais de poder, além de ainda se constatar a presença de diversas trocas de favores e de relações clientelísticas (Bezerra 1995; Bardhan, 1997). Todos esses fatores não indicam, necessariamente, que sejam atos de corrupção criminalmente categorizados, mas apontam um cenário no qual os atos de corrupção podem ser facilitados, bem como a expectativa de cometer atos de corrupção por seus diversos agentes ou pelas partes envolvidas.

Ao analisar o Brasil, Filgueiras (2013) chama atenção para o fato de que a corrupção é uma forma de injustiça na ordem institucional e na ordem das realizações sociais, e por isso, está relacionada ao tema da desigualdade uma vez que incide no mau funcionamento das instituições e no comportamento dos agentes. Tendo como definição a corrupção como apropriação privada de recursos públicos, o efeito imediato da corrupção é a exclusão das pessoas dos processos de tomada de decisão por conta dos interesses privados.

Além disso, o tema da corrupção tornou-se lugar comum e segundo o senso comum ela é vista como endógena ao Estado, o que faz com que a sociedade emita um juízo moral contra ações específicas que degeneram o interesse público. Vista como constitutiva do Estado, a corrupção passa a ser naturalizada na dimensão da cultura política. Assim, existe uma associação positiva entre a percepção das injustiças e a percepção da corrupção.

### **Como a corrupção ganha eficiência?**

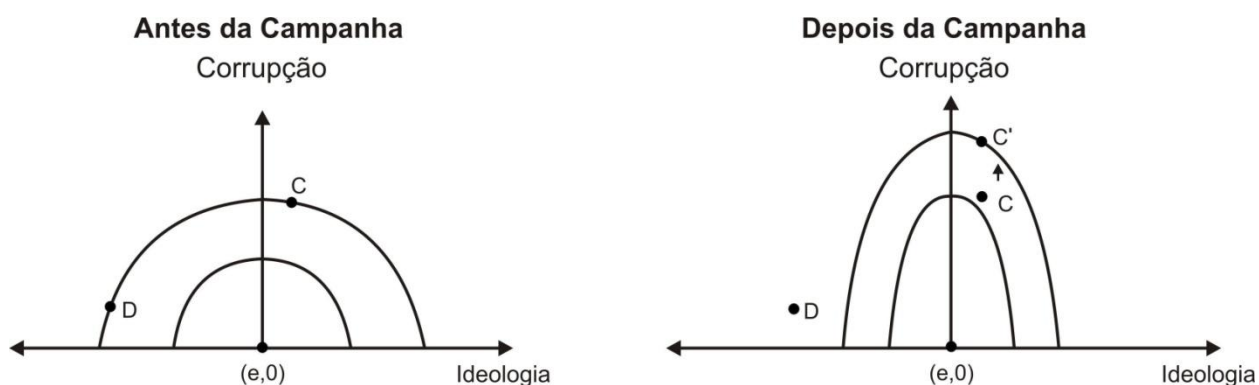
Mostrar as causas da corrupção e as consequências da corrupção é parte importante para a detectarmos como problema e estudarmos situações que diminuam a possibilidade de alguém se corromper, mas, ainda assim, deixa não respondido o porquê da possibilidade da corrupção funcionar. Gingerich (2006) oferece uma boa explicação do motivo do funcionamento e eficácia da *corrupção política*.

Se tomarmos como dado que o processo de democratização não eliminou a corrupção política (e mostra sinais de que isso não ocorrerá num futuro próximo), as discussões feitas até aqui nos conduzem a uma importante questão: por que a corrupção política prospera quando as teorias existentes sugerem que o cenário político nunca esteve mais favorável a reformas? A resposta requer que consideremos as razões da

corrupção política funcionar em termos eleitorais, o que significa dizer que precisamos entender por que políticos racionais, que desejam manter-se em seus cargos através da aprovação do voto popular, podem achar razoável desviar ou deslocar recursos públicos de seus destinos originais.

Um modelo de análise política proposto por Gingerich (2006) se faz útil, portanto. Deste modo, suponhamos um mundo com dois partidos apenas, um partido no cargo ( $C$ ) e outro partido desafiante ( $D$ ), cada um competindo pelo voto de um único eleitor ( $e$ ). O eleitor avalia os partidos baseado em dois critérios somente: a reputação do partido em termos ideológicos e a reputação do partido em relação à propensão para a corrupção. Como uma prática padrão na ciência política, o modelo considera o termo ideológico em sentido amplo – o termo ideológico deve refletir, portanto, problemas variados, como a associação de partidos com regimes autoritários anteriores, sua reputação liberal para reformas econômicas etc. Assumiremos também que a reputação de um partido possa ser representada por pontos ao longo de uma linha. O ponto ideal do eleitor para a reputação do partido em termos ideológicos é  $e$ . Isto significa que a reputação de um partido para implementar uma determinada política levando em conta este determinado assunto (reputação ideológica) para um valor maior ou menor que  $e$  oferece ao eleitor menos utilidade do que se o partido implementasse uma política, que leve em conta sua reputação ideológica em  $e$ . Quanto mais distante a reputação de um partido estiver de  $e$ , menor a utilidade que o eleitor irá obter se tiver este partido ganhado a eleição.

**Figura 1** – O *trade-off* entre proximidade ideológica e corrupção



Fonte: Gingerich (2006:36)

O ponto ideal do eleitor sobre corrupção é 0. Por simplificação, assume-se que a reputação de um partido em relação à propensão para a corrupção não assume valores negativos (acredita-se que todos os partidos são corruptos em algum grau). O gráfico da esquerda da figura 1 (Antes da Campanha) mostra a questão ideológica representada pelo eixo  $x$  e a questão da corrupção representada pelo eixo  $y$ . Os semicírculos à volta do ponto  $(e, 0)$  são curvas de indiferença: qualquer ponto ao longo de um dado semicírculo é valorado igualmente pelo eleitor em relação a qualquer outro ponto do mesmo semicírculo. Neste gráfico, o eleitor é indiferente em relação aos dois partidos. Apesar de o partido desafiante ter uma relativa reputação atrativa quanto à corrupção, ele não é atrativo na dimensão ideológica relativa ao partido no cargo. Inversamente, apesar de o partido no cargo ser ideologicamente atrativo, ele tem uma reputação desfavorável em relação à dimensão corrupção.

Sob quais condições o partido no cargo usará sua administração pública para gerar recursos a partir de atos de corrupção? Imaginemos, portanto, que o partido no cargo, na figura 1, decidiu por utilizar sua rede de militantes no serviço público para obter recursos ilícitos para seus cofres de campanha. Há uma chance de estas operações ilegais serem descobertas, e caso esta descoberta realmente aconteça, a reputação do partido na dimensão corrupção será afetada. Caso isto aconteça, a posição do partido no cargo mudará do ponto  $C$  para o ponto  $C'$  (gráfico direito da figura 1, “Depois da Campanha”). Preenchidos seus cofres de campanha, o partido no cargo pode agora utilizar a sua quantia significativa de recursos para lançar uma campanha de marketing contra o partido desafiante. A propaganda política pode ser usada para mudar o assunto ‘quente’ do momento, i.e., convencer o eleitor de que a dimensão ideológica, no qual o partido desafiante é menos interessante para o eleitor, é a dimensão que realmente importa e para a qual se deve dar mais atenção e reflexão, em detrimento da dimensão da corrupção (Simon, 2002). Em linguagem mais técnica, o partido no cargo pode se valer de recursos advindos da corrupção para aumentar a saliência da dimensão ideológica relativamente à corrupção. Este processo pode ser visto no gráfico direito da figura 1. As curvas de indiferença, circulares no lado esquerdo do gráfico, são elípticas no lado direito. Enquanto que, em um momento anterior, o eleitor pesava tanto a dimensão ideológica quanto a dimensão da corrupção, agora o eleitor passa a pesar mais a distância que diz respeito à dimensão ideológica do que a distância que diz respeito à dimensão da corrupção. No exemplo mostrado, usando o Estado para gerar recursos da

corrupção política, o partido no cargo prova que a ilicitude é eficiente, pois, apesar de sua reputação em relação à dimensão corrupção piorar, ele se torna mais atrativo para o eleitor.

Visto desta perspectiva, a corrupção política ‘funciona’, porque os recursos gastos na campanha têm um considerável efeito real na divisão dos votos, e o Estado é sempre uma atrativa fonte de tais recursos. Importante dizer que o modelo analítico que utilizamos sugere que o uso ilícito do Estado como fonte de recursos eleitorais pode permanecer atrativo aos partidos, mesmo que a informação do eleitor sobre partidos que usam recursos da corrupção seja suficientemente alta. Isto pode se dar justamente porque os partidos estão aptos a usar seus ganhos ilícitos da corrupção para manipular favoravelmente sua imagem na mídia de tal maneira a compensar a perda de reputação na dimensão respeitabilidade em relação à corrupção.

Sem entrar propriamente na questão midiática, Pereira *et al* (2009), em seu estudo sobre o papel da corrupção nos incentivos à reeleição dos prefeitos brasileiros do Nordeste do Brasil, afirma que a corrupção não é um desincentivo às tentativas de reeleição dos mesmos. Isso acontece porque a utilidade esperada é alta na arrecadação financeira, uma vez candidato à reeleição. Esse cenário é facilitado, contudo, pela baixa expectativa de serem descobertos. Além disso, os políticos que foram flagrados em algum ato de corrupção tem maior incentivo a serem candidatos à reeleição, pois, esta condição lhes garante proteção institucional contra possíveis futuras acusações (Pereira *et al*, 2009).

Há boas razões para pensar que tais mecanismos estão presentes no mundo real da política. Uma literatura crescente sobre psicologia política do voto demonstra que a exposição à mídia durante as campanhas tem um substancial impacto na escolha do voto (Krosnick e Kinder, 1990; Bartels, 1993; Petrocik, 1996). Além disto, o mecanismo preciso que muitos autores identificam como explicação de como a exposição à mídia conduz a escolha dos votos é vastamente referido como de *agenda-setting* ou *priming*, pelo qual há uma manipulação favorável a dimensões nas quais o partido tem vantagens (Ansolabehere, Berh e Iyengar, 1993; Iyengar e Kinder, 1987) e este mecanismo é perfeitamente consistente com a abordagem do modelo que usamos. Na prática, parece que os partidos têm sido capazes de usar a estratégia de ‘mudar de assunto’ com resultados consideráveis.

A evidência empírica sugere que o processo de democratização não trouxe um consequente declínio na corrupção política. Além do mais, considerações lógicas

sugerem que a consolidação da competição democrática provavelmente não irá diminuir os níveis de corrupção. A corrupção política é, portanto, um persistente dilema democrático.

Vale ressaltar que o processo de democratização não veio acompanhado necessariamente da diminuição da corrupção. No entanto, o processo democrático em alguns países, principalmente, naqueles menos desenvolvidos em escala econômica, conjugou, e ainda conjuga, mecanismos institucionais de combate a corrupção, juntamente agregando valores de maior publicização e de transparência dos atos de corrupção cometidos por diversos agentes públicos e políticos (Sterpheson, 2016).

Outros trabalhos se debruçam sobre a questão da opinião pública, e seu apoio popular, como um ator importante no combate à corrupção (Netto, 2016; Sterpheson 2016) e na consecução do processo de impeachment (Hochstetler, 2007). Em seu livro sobre a operação Lava-Jato, Netto (2016) apresenta o pensamento do Juiz responsável pelo caso, Sérgio Moro, sobre o processo de combate à corrupção, que diz que um dos fatores elementares para um processo bem sucedido é o apoio da sociedade em questão. Da mesma forma, o jornalista Matthew Stephersen (2016), em sua matéria sobre as tentativas de combate à corrupção na América Latina e na Ásia, chama atenção de que a pressão popular exerce papel primordial nos processo de combate à corrupção, pois, mesmo com as tratativas oficiais de combate por parte do Estado, se a pressão popular não se mantiver efetiva e constantemente, os políticos tendem a retomar os antigos mecanismos de corrupção.

Incluindo o protesto popular nas ruas como chave analítica, Hochstetler (2007) estuda as quedas presidenciais nos sistemas presidencialistas da América Latina. Ao incluir uma variável não institucional, a autora argumenta que os protestos de ruas são um fator determinante na queda institucional de um presidente latino-americano. Isso significa, em sua perspectiva que, as tentativas institucionais de um processo de impeachment, por exemplo, só tendem a se concretizar tendo em vista a presença e o apoio dos protestos populares (Hochstetler, 2007). Para além dos movimento sociais e a pressão que eles causam artifícios institucionais tais como a reforma política e a cunhada ‘moralização da justiça’ são elementos-chave para um combate mais eficaz à corrupção (Macedo, 2010; Goldstein, 2016; Miranda 2016).

Por tudo o que dissemos até aqui, podemos afirmar que a corrupção se apresenta, então, como uma eliminação de dificuldades que reduz a incerteza, ou seja, evita os princípios formais e legais, sejam essas dificuldades geradas por ineficiência do Estado

ou pelo simples fato do corruptor desejar acelerar ou se certificar de algum processo que pelas vias legais seria mais lento ou simplesmente não aconteceria. Em maiores detalhes, poderíamos dizer que todos os Estados, dos mais repressivos aos mais democráticos, controlam a distribuição dos benefícios e a imposição dos custos. A distribuição destes benefícios e custos está geralmente sob controle de funcionários públicos que possuem poder discricionário. Indivíduos e firmas privadas que desejam tratamento favorável podem desejar pagar para obter tal tratamento. Os pagamentos são corruptos quando são ilegalmente feitos a agentes públicos com o objetivo de obter um determinado benefício ou evitar algum custo. A corrupção é, portanto, um sintoma de que algo está errado com o gerenciamento do Estado. As instituições desenhadas para governar as interações entre os cidadãos e o Estado são, então, usadas para o enriquecimento pessoal, ganhar pleitos ilicitamente e prover benefícios aos corruptos.

### **Riqueza como preditora de percepção de corrupção?**

Abordamos o tema da corrupção em relação ao debate do tamanho do Estado, bem como mostramos as causas e os danos que a corrupção causa, mostramos como os políticos usam a estratégia de ‘mudar de assunto’ para que a corrupção não pareça um tema importante e, assim, consigam se reeleger e, por último discutimos a relação entre corrupção, desigualdade e ativismo político.

Colocados desta maneira uma questão se depreende: uma vez que a riqueza e a boa distribuição dos bens numa sociedade se mostram tão impactantes para a baixa percepção de corrupção, como se relaciona o PIB com a percepção de corrupção? Sabemos que a corrupção afeta negativa e significativamente o PIB e também sabemos que o uso estratégico de mudar o assunto *corrupção* para outro assunto qualquer tem efeito durante eleições. Então, o nível de riqueza de um país (medido pelo PIB) afeta a percepção de corrupção dos cidadãos?

A análise inicial dos dados nos diz que sim. Analisamos países numa série de 20 anos, de 1995 até 2014 (ano a ano). Nos utilizamos do *Índice de Percepção da Corrupção*<sup>2</sup> (doravante IPC), da Transparência Internacional e do *PIB PPP per capita*

---

<sup>2</sup> <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>



em dólares correntes<sup>3,4</sup> (doravante PIB per capita), do Banco Mundial. A Correlação de Pearson com a significância correspondente por ano encontra-se na tabela abaixo.

**Tabela 1 – Correlação ano a ano (IPC x PIB per capita)**

Ano	Correlação CPI x GDP per capita	Significância	N
1995	0,749**	0.00	40
1996	0,868**	0.00	52
1997	0,847**	0.00	50
1998	0,862**	0.00	85
1999	0,865**	0.00	98
2000	0,853**	0.00	92
2001	0,878**	0.00	89
2002	0,879**	0.00	100
2003	0,701**	0.00	130
2004	0,679**	0.00	141
2005	0,705**	0.00	152
2006	0,658**	0.00	154
2007	0,690**	0.00	173
2008	0,603**	0.00	174
2009	0,702**	0.00	173
2010	0,547**	0.00	171
2011	0,499**	0.00	174
2012	0,481**	0.00	168
2013	0,477**	0.00	169
2014	0,482**	0.00	162

Se adotarmos o critério de Hair *et al* (2005)<sup>5</sup> teremos correlações altas para quase todos os anos. Apenas para os anos de 2011 a 2013 não temos correlações aceitáveis, mas elas estão muito próximas disto. Podemos afirmar, então, que a associação entre *PIB per capita* e *IPC* é positiva, robusta e significativa<sup>6</sup>. Acreditamos que se atualizássemos o estudo de Treisman (2000) encontraríamos resultados, no mínimo, similares.

<sup>3</sup> <http://data.worldbank.org/>

<sup>4</sup> Utilizamos o PIB PPP per capita em dólares correntes por dois motivos. O primeiro diz respeito a ele se ajustar melhor a desigualdades, e, como estamos utilizando uma amostra diversificada de países, isto diminui efeitos adversos de distorção. Em segundo lugar, uma vez que esta amostra de países implica numa enorme disparidade de renda entre eles, o *PIB per capita* se mostra mais adequado por diminuir a discrepância na análise onde a correlação entre PIB e IPC é positiva e altamente significativa.

<sup>5</sup> Para os autores uma correlação é aceitável quando está acima de 0,05.

<sup>6</sup> A explicação para o fato de encontramos uma correlação crescente até 2002 e depois decrescente necessita de maiores análises.

## Conclusão

Analisamos a questão da corrupção sob a ótica do tamanho do Estado, pontuamos suas causas e danos, explicamos o modelo que evidencia como os políticos usam a estratégia de ‘mudar de assunto’ para que a corrupção não pareça um tema importante, e, assim, se consigam se reeleger. Tocamos no debate entre corrupção e desigualdade e entre escândalos de corrupção, quedas de presidentes e participação política. Por fim mostramos a alta e significativa correlação entre PIB per capita e percepção de corrupção.

Neste debate é fundamental saber discernir o conceito de corrupção com o de percepção de corrupção (Miranda 2010), e, embora países ricos pareçam ser menos corruptos seguindo o *IPC*, estudos mostram que escândalos de corrupção tem surgido com frequência também em países ricos (Gingerich, 2006). Acreditamos que este trabalho chama atenção para uma questão importante e pouco tratada nos chamados *corruption studies*: o *gap* entre corrupção real e percepção de corrupção. Quanto mais embasados estivermos para entender esta diferença mais precisos serão os estudos de corrupção.

Este trabalho também mostra que a corrupção é altamente danosa para economia de um país. Apontamos que os políticos conseguem minimizar os efeitos da corrupção em suas imagens e traduzir isso em votos para suas campanhas. Na última sessão ressaltamos que a riqueza de um país (medida pelo PIB per capita) está altamente associada com baixa percepção de corrupção. Disto derivamos a seguinte questão: como seria a relação entre a taxa de popularidade dos presidentes em relação a escândalos de corrupção em cenários com e sem crise econômica?

Os diferentes pesos dado aos escândalos de corrupção nos governos Lula e nos governos Rousseff parece nos apontar para a variável ‘riqueza’ como sendo significativa para a avaliação de presidentes. Os dois casos nos limitam, entretanto, a ter apenas indícios. Tais indícios poderão ser melhor examinados e testados em se olhando para países culturalmente e geograficamente próximos ao nosso. O exame de casos de escândalos de corrupção em situações de bom e mau desempenho econômico em países da América Latina nos parece conter, portanto, a resposta a tal indício.

## Referências Bibliográficas

### 1 – Livros e artigos:

AIDT, Toke (2009). “Corruption, Institutions and Economic Development”. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, n° 2.

ARIELY, Gal e USLANER, Eric (2016). “Corruption, Fairness and Inequality”. In *International Political Science Review*. 31 de Maio.

ANSOLABEHERE, Stephen; BEHR, Roy e IYENGAR, Shanto (1993). *The Media Game*. Nova York: Macmillan.

BARDHAN, Pranab (1997). “Corruption and Development: a review of issues”. *Journal of Economic Literature*, vol 35.

BARTELS, Larry (1993). “Messages Received: the political impact of media exposure”. *American Political Science Review*, vol.87, n°2.

BATES, Robert. “Macropolitical economy in the field of development”. In: ALT, J. e SHEPLSE, K. (orgs.) *Perspectives on Positive Political Economy*. Nova York: Cambridge University Press.

BEZERRA, Marcos Otávio (1995). *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS.

FILGUEIRAS, Fernando (2013). “Perceptions on justice, the judiciary and democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 7, n°2.

GEDDES, Barbara e RIBEIRO NETO, Artur (2000) “Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil”. In: DOWNES, R. e ROSENN, K. (orgs.) *Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV.

GINGERICH, Daniel (2006). **Corruption in General Equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America**. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política) , Cambridge, Mass., Harvard University.

GOLDSTEIN, Ariel (2016). “Crisis e Impeachment em el Segundo Mandato de Dilma Rousseff”. *Horizontes del Sur*. 13 de junho.

HAIR, J. *et al.* (2005). *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre: Bookman.

HOCHSTETLER, Kathryn. “Repensando o Presidencialismo: contestações e queda de presidentes na América Latina. *Lua Nova*, Vol. 72 n°: 9.

IQUIAPAZA, Robert e AMARAL, Hudson (2007). “Reflections of the Impact of Corruption on Economic Development: a literature review in the Brazilian Economy”. MPRA paper n°. 1818, Janeiro. Disponível em <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/1818/>

IYENGAR, Shanto e KINDER, Donald (1987). *News that Matters*. Chicago: University of Chicago Press.

KROSNICK, Jon e KINDER, Donald (1990). “Altering the Foundations of Presidential Support Through Priming”. *American Political Science Review*, vol. 84.

KRUEGER, Anne. (1974). “The Political Economy of Rent-seeking Society”. *American Economic Review*, vol. 64.

MACEDO, Joana (2014). “Reforma Eleitoral e Partidária no Brasil Contemporâneo. In D’ARAÚJO M. C. *et al.* *Cadernos de Pesquisa dos Alunos da Pós-Graduação em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio.

MAURO, Paulo (1995). “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110 n° 3.

MAURO, Paulo (1997). “Why Worry about Corruption”. *Economic Issues* vol. 6. Washington D.C., Fundo Monetário Internacional.

MIRANDA, Luiz Fernando (2010). “Corrupção e Percepção de Corrupção”. *Em Debate* (UFMG) vol.2, n° 3.

MIRANDA, Luiz Fernando (2016). “A Análise Neo-institucional da Corrupção: corrupção e reformas”. *Revista Em Tese*, vol 13, n°1.

NETTO, Vladimir (2016). *Lava Jato. O Juíz Sérgio Moro e os Bastidores da Operação que Abalou o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Sextate.

PEREIRA, Carlos; MELO, Marcus André e FIGUEIREDO Carlos Maurício (2009). “The Corruption-Enhancing Role of Re-Electons Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil’s Audit Reports”. *Political Research Quarterly*. vol. 62. n° 4.

PETROCIK, John (1996). “Issue Ownership and Presidential Elections”. *American Journal of Political Science*, vol. 54.

SIMON, Adam (2002). *The Winning Message: Candidate Behavior, Campaign Discourse, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

TREISMAN, Daniel (2000). “The Causes of Corruption; a cross-national study”. *Journal of Public Economics*, VOL. 76 n° 3.

WEBER, Max (1996). *Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max (2008). *Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima*. Rio de Janeiro: Guedes Multimídia.

**2 – Sites da Internet:**

BANCO MUNDIAL: <http://data.worldbank.org/>

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL:

<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

### **3 – Notícias de jornais e blogs:**

STEPHERSON, Matthew (2016). “A Tale of Two Regions: anticorruption trends in Southeast Asia and Latin America”. 9 de agosto. Disponível em

<https://globalanticorruptionblog.com/2016/08/09/a-tale-of-two-regions-anticorruption-trends-in-southeast-asia-and-latin-america/>