

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – DCSA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

GLAUBER LACERDA SANTOS

***PUBLIC CHOICE E RENT SEEKING FORA DA LEI:
COMPREENDENDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO FERRAMENTAL
ANALÍTICO DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME E DA TEORIA DA
ESCOLHA PÚBLICA***

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

2018

GLAUBER LACERDA SANTOS

***PUBLIC CHOICE E RENT SEEKING FORA DA LEI:
COMPREENDENDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO FERRAMENTAL
ANALÍTICO DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME E DA TEORIA DA
ESCOLHA PÚBLICA***

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito parcial para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

ORIENTADOR: Professor Mestre José Antonio Gonçalves dos Santos

VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

2018

S235p

Santos, Glauber Lacerda.

Public Choice e rent seeking fora da lei: compreendendo a
corrupção a

Partir do ferramental analítico da teoria econômica do crime e da teoria da
escolha pública. / Glauber Lacerda Santos, 2018.

70f.

Orientador (a): M. Sc. José Antônio Gonçalves dos Santos.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação), Universidade Estadual do
Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.

Inclui referências. F. 61 - 69.

1. Ciência econômica – Fenômeno da corrupção. 2. Falhas de governo. 3.
Economia e Estado. I. Santos, José Antônio Gonçalves dos. II. Universidade Estadual
do Sudoeste da Bahia. III. T

CDD: 364.13230981

GLAUBER LACERDA SANTOS

***PUBLIC CHOICE E RENT SEEKING FORA DA LEI:
COMPREENDENDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO FERRAMENTAL
ANALÍTICO DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME E DA TEORIA DA
ESCOLHA PÚBLICA***

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, como requisito parcial para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em 12 de junho de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. José Antonio Gonçalves dos Santos

Orientador

Prof. Esp. Pedro Henrique Cavalcante Moraes

Examinador

Prof. Me. Érico Rodrigo Mineiro Pereira

Examinador

AGRADECIMENTOS

A Deus que, por Cristo Jesus, graciosamente tem suprido todas as minhas necessidades e renovado as minhas forças para, de fé em fé, enfrentar os desafios da jornada. Pois, como diz a Escritura, em Ti vivemos, e nos movemos e existimos.

À Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), por ter me proporcionado ingressar nos estudos dessa fascinante ciência, que é a Economia;

Ao corpo docente do Curso de Ciências Econômicas da UESB, que de modo diligente cumpriram seu mister de ensinar a Economia;

Ao Prof. Me. José Antônio Gonçalves dos Santos que, de modo diligente, hábil e paciente, orientou meu trabalho monográfico.

Ao Prof. Pedro Henrique Cavalcante Moraes e ao Prof. Me. Érico Rodrigo Mineiro Pereira pelas contribuições na banca de defesa;

Aos colegas do Curso de Ciências Econômicas da UESB com os quais pude partilhar as experiências de aprendizado e construir laços de amizade.

Aos familiares, amigos e irmãos em Cristo pelo apoio constante.

À minha esposa, Alice, e aos meus filhos, Benjamin e Levi, que, com amor, compreensão e cuidado, tornam meus dias muito mais felizes e com sentido.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi desenvolvido com o intuito de compreender o fenômeno da corrupção sob a ótica da ciência econômica, mais especificamente em consonância com os pressupostos da Teoria Econômica do Crime e da Teoria da Escolha Pública. Precedendo a utilização do ferramental analítico proporcionado por essas perspectivas teóricas, procedeu-se uma descrição da corrupção articulando os enfoques jurídico, sociológico, político e econômico, em que se destacou dificuldades de elaboração de um conceito amplo que abarque todos os elementos do problema, mas identificando uma lógica comum atravessando esses diferentes enfoques, qual seja, a ideia de que as práticas de corrupção sobrepõem os interesses privados ao interesse público, e isso de maneira ilegal. Partindo da premissa de que as práticas de corrupção são tipificadas como crime, recorreu-se à teorização proposta pela economia do crime e pela escolha pública com o intuito de apresentar as condições pessoais e institucionais que levam o agente a ingressar nessa atividade criminosa, destacando-se a racionalidade econômica na tomada de decisão e o contexto burocrático em que isso se dá. Conforme foi discutido, os agentes se corrompem quando os sistemas de incentivo, principalmente o potencial de maximização dos ganhos, superam o risco de ser descoberto na prática delituosa e, conseqüentemente, sofrer punição. Além disso o poder discricionário dos agentes públicos e ineficiência da estrutura burocrática, compõem o cenário de manifestação do comportamento *rent seeking*, que se vale das falhas institucionais para operar transferência de renda ilicitamente.

Palavras-chave: Fenômeno da Corrupção. Economia e Estado. Falhas de Governo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Oferta do crime e a curva de demanda negativa para o combate ao crime.....	33
Gráfico 2 – A escolha ótima do agente corrupto.....	38
Gráfico 3 – Aumento no custo das ações corruptas.....	40
Gráfico 4 – Diminuição dos benefícios das ações corruptas.....	40
Gráfico 5 – O nível ótimo de corrupção.....	42

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	06
1 A CORRUPÇÃO EM PERSPECTIVA.....	10
1.1 Corrupção: problematizando sua definição e significado.....	10
1.1.1 <i>A corrupção sob o enfoque jurídico.....</i>	12
1.1.2 <i>A corrupção sob o enfoque sociológico.....</i>	18
1.1.3 <i>A corrupção sob o enfoque político.....</i>	20
1.1.4 <i>A corrupção sob o enfoque econômico.....</i>	21
1.2 Causas e consequências da corrupção.....	24
2 INTERPRETANDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO INSTRUMENTAL ANALÍTICO DA TEORIA DO CRIME.....	28
2.1 Teoria Econômica do Crime: Enunciando Conceitos.....	28
2.2 Análise da Corrupção a Partir de Pressupostos da Teoria Econômica do Crime.....	34
2.2.1 <i>O comportamento econômico do agente em face das oportunidades de corrupção.....</i>	34
2.2.2 <i>O nível ótimo de corrupção.....</i>	37
3 INTERPRETANDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO INSTRUMENTAL ANALÍTICO DA ESCOLHA PÚBLICA.....	43
3.1 Teoria da Escolha Pública: Enunciando Conceitos.....	43
3.1.1 <i>O comportamento rent seeking.....</i>	47
3.1.2 <i>A teoria da burocracia.....</i>	50
3.1.3 <i>Comportamento rent seeking, burocracia e corrupção.....</i>	53
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	57

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tomar a corrupção como objeto de pesquisa é assentir com o desafio de perscrutar um tema que vem rompendo barreiras temporais e geográficas. É adentrar num campo de estudo cujo objeto refere-se a um fenômeno que se expressa em múltiplas práticas e acompanha a história da humanidade desde tempos remotos e em todos os lugares, ainda que em níveis distintos. Dadas as suas particularidades, as pesquisas dedicadas ao assunto tem sido desenvolvidas tanto de modo segmentado, de sorte que cada ramo específico do conhecimento apresenta suas proposições, quanto articulando as diferentes perspectivas, visando explorar a complementaridade na abordagem.

No âmbito das Ciências Sociais, em geral, e da Ciência Econômica, em particular, o tema tem despertado muito interesse. Silva (1996a) chegou a afirmar que a corrupção constituía um fenômeno social a ser classificado como prioritário no estudo das ciências sociais. Vinte e dois anos depois a necessidade de estudá-la permanece. Uma das justificativas para isso é a persistência da corrupção e a utilização de mecanismos cada vez mais complexos para consumá-la, impondo uma série de custos à sociedade, inclusive relacionados aos gastos com as instituições de prevenção, de fiscalização e de punição de tais práticas.

Alguns dados fornecidos pela *Transparency International* – coalizão global de combate à corrupção – apresentados no relatório que mede o *Índice de Percepção da Corrupção* (IPC)¹ do ano de 2017, dão conta de que, dos 180 países avaliados, mais de dois terços receberam uma nota inferior a 50, numa escala que vai de zero (altamente corrupto) a 100 (altamente íntegro). Implica dizer que mais de seis bilhões de pessoas vivem em países nos quais a prática de corrupção está presente. E mesmo aqueles que apresentam baixos índices de corrupção ainda enfrentam problemas relacionados a transparência limitada no processo decisório, existência de finanças ilícitas ou inconsistência na aplicação da lei (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2017).

Nessa análise, o caso do Brasil é paradigmático. O país caiu 17 posições no IPC de 2017, comparativamente ao índice do ano anterior, saindo da 79^a para a 96^a posição, com pontuações de 40 e 37, respectivamente. Apenas Libéria e Bahrein recuaram mais posições que

¹ O *Índice de Percepção da Corrupção* é uma ferramenta que mede níveis de corrupção no setor público em todo o mundo, com base na opinião de especialistas. Tal ferramenta vem sendo empregada desde 1996, sendo considerada uma das mais utilizadas por tomadores de decisões, tanto no setor público quanto no privado, para avaliar riscos e orientar suas ações, servindo também para manter a temática do combate à corrupção na agenda global e estimular o engajamento dos cidadãos na fiscalização dos governantes (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2017).

o Brasil (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2017). Não sem razão o país vem assistindo sucessivos escândalos² de corrupção, principalmente a partir do processo de abertura política e da constituição da nova democracia brasileira, no final da década de 1980, que encerrou os 25 anos de ditadura militar (FONSECA-SILVA, 2009).

Diante desse cenário, seria possível questionar *qual o interesse dos economistas e, conseqüentemente, a aplicabilidade da Ciência Econômica ao estudo da corrupção?* Silva (1996a, p. 1), reconhecendo a possibilidade dessas dúvidas surgirem, afirma que pesquisas sobre corrupção “[...] não somente deveriam fazer parte do *menu* de investigação dos economistas, devido aos triviais custos da corrupção em termos de desenvolvimento econômico e social, mas também porque o método econômico é extensível ao estudo de tal fenômeno”.

Considerando todos esses aspectos é que este trabalho retoma a temática da corrupção na tentativa de responder à seguinte questão: como se explica a corrupção aplicando-se os pressupostos conceituais da Teoria Econômica do Crime e da Teoria da Escolha Pública à análise do fenômeno? Com vistas a responder essa pergunta, considera-se a hipótese de que é possível formular uma interpretação ampla acerca da corrupção a partir dos pressupostos conceituais da Economia do Crime e da Escolha Pública, haja vista que as referidas teorias ao incorporam em suas análises os principais aspectos relacionados à definição do fenômeno e às condições institucionais e econômicas que propiciam a continuidade das práticas de corrupção nos mais diferentes contextos, ainda que se verifique variações nos níveis e nas modalidades de manifestação do fenômeno.

De um modo geral, pretendeu-se interpretar a corrupção a partir de pressupostos conceituais da Teoria Econômica do Crime e da Teoria da Escolha Pública. Especificamente, objetivamos: a) problematizar a definição e significado da corrupção a partir dos enfoques jurídico, sociológico, político e econômico, sinalizando as contribuições de cada um dos segmentos e apontando para a existência de um elemento unificador entre as abordagens; b) discorrer sobre as condições institucionais e econômicas nas quais grupos e/ou pessoas podem executar ações de corrupção; c) compreender as premissas que explicam o comportamento do agente econômico em face das oportunidades de corrupção; e) averiguar quais condições teóricas devem ser satisfeitas para que a caçada de renda se converta em corrupção; f) entender

² De acordo com Fonseca-Silva (2009, p. 201), para que a corrupção alcance o *status* de escândalo, algumas condições precisam ser satisfeitas: “Sabemos que a corrupção envolve infração, violação de regras, convenções ou leis, mas para ser escandalosa precisa ser descoberta. Para ser descoberta, por sua vez, precisa ser denunciada. Isso implica que a articulação pública do discurso denunciatório é a condição para que uma corrupção se transforme em um escândalo”.

como a caçada de renda pode promover alterações negativas na ação pública, desencadeando perdas econômicas à sociedade.

Baseado nos objetivos propostos, a pesquisa pode ser classificada como descritivo-exploratória. As pesquisas exploratórias, no entendimento de Gil (2002), objetivam ampliar a familiaridade com o problema, de modo a torná-lo mais explícito ou facilitando o estabelecimento das hipóteses. Assim, as pesquisas exploratórias são consideradas como a etapa inicial de uma investigação mais ampla, onde ocorre uma aproximação em relação a determinado fato ou fenômeno. As pesquisas descritivas, por seu turno, visam à identificação, registro e análise dos elementos constitutivos, dos fatores ou das variáveis que estão implicados no fenômeno sob investigação.

Em relação aos procedimentos técnicos utilizados, a pesquisa é classificada como bibliográfica, pois é desenvolvida referindo-se a material já elaborado (GIL, 2002). Reconhecidamente, existem diferentes possibilidades de abordagem do fenômeno da corrupção no âmbito da ciência econômica, haja vista a existência de diferentes escolas de pensamento econômico. Neste trabalho, optou-se por mobilizar as formulações propostas pelos marcos teóricos da Economia do Crime e da Escolha Pública, pois as discussões acerca da corrupção tem priorizado a identificação das variáveis que incentivam ou inibem os indivíduos a ingressarem nessa ilegalidade (cf. SILVA, 1996a; RIBAS JUNIOR, 2004).

Além disso, entre as propostas para o enfrentamento da corrupção, apresenta-se o combate à ineficiência da burocracia estatal e, até mesmo, a redução drástica do tamanho do Estado. Presume-se que essas teorias forneçam o ferramental analítico para compreender esse discurso. Uma vez definido esse aporte teórico, também foi necessário compreender o conceito de corrupção a partir de quatro ramos das Ciências Sociais, a saber, o Direito, a Sociologia, a Política e a Economia, com vistas a contextualizar alguns pressupostos relacionados à Economia do Crime e à Escolha Pública, destacando-se determinados princípios norteadores da Administração Pública, os elementos caracterizadores do crime – o que permitiria classificar a corrupção como uma prática ilegal –, assim como a dinâmica e o contexto de desenvolvimento das relações sociais, políticas e econômicas que podem criar as condições para a adoção de comportamentos corruptos.

Com o intuito de organizar as discussões aqui desenvolvidas, esta pesquisa foi estruturada em cinco seções. Entre as considerações iniciais e as considerações finais, encontram-se dispostos os capítulos propriamente ditos deste trabalho. Assim sendo, o primeiro capítulo destina-se a problematizar a definição e o significado da corrupção em diferentes perspectivas, recorrendo, para tanto aos campos jurídico, sociológico, político e econômico,

bem como apontar as causas e consequências que envolvem o fenômeno. O segundo capítulo dedica-se à interpretação da corrupção a partir do ferramental proporcionado pela Teoria Econômica do Crime, com destaque para as análises sobre as circunstâncias que oportunizam ou inibem a adoção de comportamento corrupto por parte do agente e identificando as condições que configuram um nível ótimo de corrupção, que demarca o ponto entre os custos da corrupção para a sociedade e os custos relacionados com o seu combate. Por fim, o terceiro capítulo apresenta a interpretação da corrupção na perspectiva da Teoria da Escolha Pública, desenvolvida a partir da análise do comportamento *rent seeking* em contextos burocráticos, especificamente quando este ocorre em desacordo com a lei.

1 A CORRUPÇÃO EM PERSPECTIVA

1.1 Corrupção: Problematizando sua Definição e Significado

Uma dificuldade inicial que se apresenta na consecução do estudo sobre a corrupção refere-se à definição do termo. Duas razões principais podem ser apontadas para explicar esse inconveniente. Primeiro, deve-se considerar os diferentes significados atribuídos ao vocábulo no decorrer do tempo. Segundo, pela natureza multifacetada do fenômeno, a corrupção é passível de ser examinada à luz de distintos recortes epistemológicos, implicando concepções fragmentadas do objeto, na medida em que cada perspectiva evidencia o aspecto que entende estar sob seu domínio epistêmico (SANTOS, 2016).

Disso decorre uma complicação adicional: há um acervo quase incalculável de pesquisas que se dedicam ao estudo do tema. Ribas Junior (2014, p. 39) relata, em tom jocoso, que um doutorando de Salamanca já havia escrito mais de 200 páginas buscando conceituar a corrupção, quando foi admoestado por seu orientador a interromper a empreitada, sob pena de não concluir sua tese. Isso poderia sugerir que mais um trabalho sobre a corrupção tem pouca pertinência, ou até mesmo que é irrelevante. Ocorre que esse excesso de produção acadêmica não exauriu as discussões. Nem mesmo se pode afirmar que as proposições apresentadas até aqui sejam inteiramente corretas e, portanto, isentas de revisão. (BONIFÁCIO; RIBEIRO, 2016, p. 16; MARTINS, 2008, p. 12; RIBAS JUNIOR, 2014).

Deve-se acrescentar, ainda, que essa profusão de estudos não foram suficientes para subsidiar estratégias de enfrentamento da corrupção em caráter definitivo, até porque tais práticas, além de antigas, tornam-se cada vez mais sofisticadas e toleradas, mesmo em Estados democráticos consolidados³. Portanto, trata-se de uma temática que sempre tem incorporado novos elementos, requerendo novas pesquisas (RIBAS JUNIOR, 2014, p. 39). Reconhecendo essas especificidades, empreende-se, inicialmente, uma revisão concisa dos principais significados⁴ atribuídos ao termo *corrupção*.

³Segundo Costa Filho (2005, p.198) “[...] toda atividade humana está sujeita à corrupção, uma vez que o homem pode renunciar suas obrigações e responsabilidades em função de uma vantagem pessoal. [...] Não se trata de um fenômeno exclusivo de uma sociedade específica ou de uma fase da mesma, pois está presente em todas as formações sociais, variando significativamente quanto à forma e aos meios da sua consecução”.

⁴Não se pode perder de vista que os distintos significados conferidos à corrupção estão diretamente relacionados ao fato de que o contexto de sua ocorrência é atravessado por aspectos históricos, geográficos, socioculturais, políticos, entre outros, de modo que a definição do termo expresse a cosmovisão de quem a elabora (SANTOS, 2016, p. 20).

Segundo Klitgaard (1994), é contraproducente elaborar uma definição genérica de um fenômeno. O mais razoável é extrair essa definição a partir de situações concretas de sua ocorrência, ainda que se reconheça que o resultado desse trabalho é contingente e responde a questões transitórias. Nesse sentido, diz o autor, a definição vai sendo gradativamente construída a partir dos fragmentos constitutivos da realidade histórica, de modo que o conceito não aparece *a priori* no início da investigação, mas vai sendo aperfeiçoado no decorrer dela. “Assim, se tentamos determinar o objeto, a análise e a explicação histórica do que estamos tentando obter, isso não pode ser sob a forma de uma definição conceitual, mas inicialmente, através de uma descrição provisória” (KLITGAARD, 1994, p. 40).

Atentando para essa advertência, inicia-se aqui a discussão considerando a etimologia do termo corrupção. Tanto Ferreira (2009, p. 560) quanto Houaiss e Villar (2001, p. 848), autores de renomados léxicos, afirmam que a palavra *corrupção* deriva do latim, significando ato, processo ou efeito de corromper; decomposição física ou orgânica de algo; putrefação. Martins (2008, pp. 12-13) esclarece que o homem latino dos séculos I e II utilizavam o termo *corruptionis* para descrever o processo de ruptura estrutural, quando os fundamentos de algo são lenta e completamente destruídos. Historicamente, o conceito de corrupção foi vinculado ao processo natural de desgaste do organismo vivo até culminar na morte. Esse desgaste ou degeneração acometia as estruturas vitais de um corpo, elemento por elemento, até seu perecimento completo.

Embora o sentido demarcado nessa perspectiva seja essencialmente biológico, é possível estabelecer uma correlação com o atual significado do termo. Isso porque o termo vem sendo utilizado para definir um conjunto de práticas ilícitas e nocivas à sociedade que, em sentido figurado, promoveriam a deterioração do corpo social, pelo desvio de finalidade no uso da coisa pública. Segundo Santos (2016, p. 19)

A aplicação da palavra nesse novo contexto é operada dentro da filosofia grega – com repercussões na perspectiva romana – quando se começa a conferir a ideia de corporeidade natural às cidades e aos entes políticos. Aquela sequência de eventos biológicos ao qual o corpo se sujeita verifica-se igualmente nas cidades, nos regimes políticos, nos governantes ou nas instituições, conforme ocorre seu nascimento, crescimento, desenvolvimento, degeneração e decadência, que culminam em sua morte ou desaparecimento. Na esfera política, a corrupção também se expressa como uma doença, como um mal que precisa ser refreado, porque provoca a fragilização e degeneração do corpo político.

Deve-se reconhecer que o uso corrente, tal qual abordado acima, enriquece e desloca o conceito estritamente biológico ao incorporar a dimensão político-jurídica. Parte importante

dessa reformulação conceitual remete à teoria política de Maquiavel. Isso é expressamente admitido por Skinner (1996) quando diz que Maquiavel é o autor que elabora a mais prolífica análise sobre o tema, na medida em que coloca como objetivo central de seus *Discursos* advertir os príncipes e as Repúblicas que pretendem manter-se imunes à corrupção, assim entendida como a “[...] a incapacidade de alguém dedicar suas energias ao bem comum e – paralelamente – a tendência a colocar os próprios interesses acima dos da comunidade” (Skinner, 1996, pp. 184-185).

Mas esse processo de incorporação de novos elementos ao conceito de corrupção persiste. Como foi dito, no decorrer do tempo, a corrupção tem se manifestado de formas diferentes e cada vez mais sofisticadas⁵. O próprio desenvolvimento do saber científico – que se especializa continuamente – tem contribuído para uma abordagem multidimensional da corrupção, ainda que seja possível encadear os diferentes conceitos e reconhecer um ponto comum entre eles, qual seja, definir a corrupção como um conjunto de ações que promovem o interesse privado em detrimento dos interesse social, subvertendo valores, normas, leis (FILGUEIRAS, 2004, p. 126). Talvez essa lógica conceitual seja o principal liame entre as abordagens propostas pelas ciências sociais, notadamente o Direito, a Sociologia, a Ciência Política e a Economia. Cuidando para não incorrer no mesmo equívoco do doutorando de Salamanca, apresenta-se nos tópicos subsequentes as principais formulações sobre a corrupção apresentadas pelas disciplinas supracitadas.

1.1.1 A corrupção sob o enfoque jurídico

Pretende-se nesta seção compreender a corrupção em termos jurídicos. Não significa, contudo, uma compreensão exclusivamente jurídica. Assinalou-se anteriormente que existe uma interface entre as abordagens jurídica, sociológica, política e econômica. Mesmo porque parte dos bens jurídicos tutelados pelo ordenamento refere-se a questões de ordem econômica e social, questões estas diretamente relacionadas com a corrupção. Conforme argumenta Leal (2014), a corrupção costuma impor uma série de custos que tendem a penalizar mais fortemente

⁵ Sobre isso, afirma Ribas Junior (2014, p. 46): “Sabidamente, o conceito de corrupção varia no tempo e no espaço. Cada sociedade, no seu próprio tempo histórico, tem o seu conjunto de regras de conduta nos planos jurídico, moral e ético. Assim, em determinados momentos é necessário considerar apenas a vontade individual, o desejo, as aspirações que levam uma pessoa isoladamente a locupletar-se, por exemplo, dos bens públicos. Há outros momentos em que a corrupção – nos seus vários significados – se generaliza, atingindo os mais variados setores de atividades e, até mesmo, toda a sociedade. É o caso da corrupção endêmica. A sociedade acaba aceitando como normais certas práticas condenáveis em outra sociedade ou em outro tempo. Essas práticas ocorrem, especialmente, no campo político e na burocracia estatal”.

os que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Tanto maiores serão os custos da corrupção quanto mais sistêmica for sua prática, haja vista seu potencial de desencadear instabilidade política e, conseqüentemente, crise econômica e social.

Para o autor, os poderes instituídos, frequentemente, estão empenhados com questões de seu próprio interesse – ou de grupos e indivíduos aos quais representa – do que com o interesse público. Assim,

[...] hospitais públicos deixam de atender pacientes na forma devida porque são desviados recursos da saúde para outras rubricas orçamentárias mais fáceis de serem manipuladas e desviadas como prática de suborno e defraudação; famílias em situação de pobreza e hipossuficiência material não podem se alimentar porque os recursos de programas sociais são desviados para setores corruptos do Estado e da Sociedade Civil; as escolas públicas não tem recursos orçamentários à aquisição de material escolar em face dos desvios de recursos para outros fins, e os alunos ficam sem condições de formação minimamente adequadas (LEAL, 2014, p. 9-10).

Percebe-se, com isso, que a prática de corrupção afronta princípios e valores constitutivos do Estado Democrático de Direito⁶, de modo que direitos humanos fundamentais, tais como saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, entre outros, não são assegurados pela insuficiência dos recursos financeiros que foram desviados para atender interesses escusos e não às finalidades previstas no ordenamento constitucional e infraconstitucional. Nessa mesma direção encaminham-se as considerações de Pimentel (2014, p. 72) quando afirma:

[...] para a consolidação do regime democrático e, conseqüentemente, a concretização da prestação dos diversos direitos fundamentais da pessoa humana é imprescindível que seja instituída e difundida uma outra cultura

⁶ É impraticável definir brevemente o que é *Estado Democrático de Direito*. Mesmo que se procedesse uma discussão diligente acerca desse conceito – o que escapa às pretensões desse trabalho – a tarefa não seria menos árdua, tanto pela necessidade de proceder uma digressão histórica que abarca, no mínimo, os últimos cem anos, quanto pela diversidade de entendimentos e controvérsias, que não se limitam ao domínio dos juristas, alcançando cientistas políticos, sociólogos, economistas, filósofos, entre outros. Para lançar alguma luz sobre o sentido em que a expressão é aqui utilizada, parte-se do entendimento de Kammer (2003, p. 128) que diz: “[...] lastreado na pujança da soberania popular e com intuito de superar as dificuldades sociais e regionais, baseado na instauração de um regime democrático que realize a justiça social, nasce o Estado Democrático de Direito, que [...] traz como características básicas a submissão às leis, a divisão de funções estatais, bem como o enunciado e a garantia dos direitos individuais, mas busca, sobretudo, a justiça social e a autêntica participação democrática do povo em seu processo político, respeitando sempre as diferenças estruturais existentes entre as pessoas, tais como etnias, diferentes crenças e cultura, situação social etc. O Estado Democrático de Direito vem calcado não apenas na obediência em seu âmbito de atuação à legalidade, mas também e principalmente, na existência da necessidade de legitimidade de suas decisões, legitimidade esta que só é alcançada quando respaldada pela vontade do povo, o que se dá mediante a participação na formação da vontade estatal, individualmente, ou por meio de organizações sociais ou profissionais. Isto porque é a participação que proporciona à população a oportunidade de manifestar livremente, sem restrições, sua própria vontade”. Para um aprofundamento do tema, pode-se consultar as obras de Canotilho (1995), Miranda (1997), Dallari (1998), Bonavides (2006), e Silva (2007).

política, bem como o cultivo de valores e normas compatíveis com a experiência democrática e com os interesses da população (PIMENTEL, 2014, p. 72).

É interessante notar que o próprio avanço do Direito e a redefinição da natureza jurídica de princípios e normas constitucionais, antes circunscritos ao Direito Administrativo, ampliaram a compreensão do bem jurídico⁷ a ser tutelado em razão das práticas de corrupção. Segundo Ribas Junior (2014, p. 49) o que se defende é “[...] a correta administração da máquina burocrática, por meio da qual o Estado opera na satisfação do interesse geral”. De fato, existe um conjunto um tanto abrangente de princípios⁸ que se aplicam à Administração Pública. Para a finalidade a que se destina este trabalho, discutem-se cinco desses princípios: a legalidade, a indisponibilidade do interesse público, a supremacia do interesse público sobre o privado, a moralidade e a eficiência administrativa.

Relativamente à legalidade, Di Pietro (2010) afirma que esse princípio se apresenta como requisito de constituição do próprio Estado de Direito, figurando entre os mais relevantes instrumentos de garantia dos direitos individuais. Enquanto ao particular está facultado fazer tudo o que a lei não proíbe, para a Administração Pública só é lícito fazer o que a lei prescreve. Afirmar que a Administração só pode querer o que a lei autoriza significa que compete à legislação prever quais direitos devem ser assegurados e em quais circunstâncias o exercício desses direitos pode ser restringido (DI PIETRO, 2010, p. 63). A submissão do Estado à lei traduz um importante propósito político:

[...] o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que *embargue favoritismos, perseguições ou desmandos*. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social –, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral (MELO, 2009, p. 100).

Mantendo estreita relação com o princípio da legalidade, desponta a indisponibilidade do interesse público. Segundo Alexandrino e Paulo (2011, pp. 186-187), a Administração é

⁷ Em linhas gerais, bem jurídico representa tudo aquilo que se relaciona à existência, conservação e desenvolvimento da sociedade. Um conceito mais elaborado explica que “[...] o bem jurídico vem a ser um ente (dado ou valor social) material ou imaterial extraído do contexto social, de titularidade individual ou metaindividual, considerado como essencial para a coexistência e o desenvolvimento do homem e, por isso, jurídico-penalmente protegido. E [...] deve estar em compasso com o quadro axiológico (*Wertbild*) constitucional e com o princípio do Estado democrático e social de Direito” (PRADO; CARVALHO; CARVALHO, 2014, p. 219).

⁸ Há uma quantidade expressiva de obras que se dedicam ao estudo da principiologia jurídica, entre as quais merece destaque a obra *Teoria dos Princípios*, da lavra de Humberto Ávila (ÁVILA, 2012).

simples gestora e não a proprietária da coisa pública, o que impõe ao administrador restrições especiais que o impedem de praticar atos de renúncia a direitos do Poder Público ou que impliquem ônus excessivo e injustificado à sociedade. Os referidos autores concluem que esse princípio alcança todo e qualquer ato administrativo, o que exige do agente público estrita observância sobre o que dispõe a lei – que é a expressão do interesse público por excelência – sob pena de ser acusado de desvio de finalidade.

O terceiro princípio a que se fez menção – a supremacia do interesse público sobre o interesse privado – exerce influência tanto sobre o ato de legislar, quanto sobre os demais atos da administração pública. Sua relevância é tal que pode ser considerado como pressuposto de existência e conservação de qualquer sociedade, uma vez que sua observância visa assegurar que toda a atuação estatal deflua do interesse público, de modo que este seja o fim certo e inarredável dos atos administrativos, haja vista que por meio de tais atos a Administração, de modo coercitivo e unilateral, cria obrigações, restringe ou condiciona o exercício de direitos ou de atividades privadas ao administrado (DI PIETRO, 2010, p. 64-65; MELO, 2009, p. 96; ALEXANDRINO; PAULO, 2011, p. 185).

No que diz respeito à moralidade administrativa, é preciso advertir que este princípio não deriva da moral comum, mas da moral jurídica, que tem um sentido técnico e correlato com outras definições extraídas do Direito. Enquanto a moral comum discerne entre bem e mal, a partir de pressupostos éticos, a moral administrativa distingue a boa da má administração (DI PIETRO, 2010, p. 76). Nesse sentido, a moralidade administrativa apresenta-se como pressuposto de validade dos atos praticados pela Administração, uma vez que seus agentes devem atuar guiados pela ética, pela lealdade, pela integridade e pela boa-fé. Por conseguinte, considera-se bom administrador aquele que observa não somente os preceitos legais, mas também determinados pressupostos éticos, a exemplo da razoabilidade, proporcionalidade e justiça. Em sua atuação, a Administração Pública deve conciliar elementos da moral com elementos do direito; deve combinar dispositivos da lei jurídica com preceitos da lei ética, pois nem sempre legal é sinônimo de honesto (MOREIRA NETO, 2014, p. 168; MELO, 2009, p. 119). Para Filgueiras (2006, pp. 15-16),

[...] a corrupção é aquilo que a sociedade constrói como rompimento de uma orientação normativa, a qual é estabelecida pela construção de juízos morais acerca do comportamento dos atores e das instituições. [...] Aprender a abrangência da corrupção, desse modo, só é possível levando-se em consideração os juízos empregados pelos atores ao estabelecer que determinada ordem é corrompida ou não. O plano moral, portanto, é inescapável para a análise da corrupção, tendo em vista o fato de ela ser

compreendida, na esfera pública, não por orientações subjetivas ou naturalizadas no plano do sistema, mas por orientações fornecidas pelos valores dados à socialização.

O último dos princípios alistados refere-se à eficiência administrativa. O objetivo desse princípio é impor à Administração Pública e a seus agentes a busca do bem comum por meio de uma atuação imparcial, transparente, participativa, eficaz e sem burocracia, pautada por preceitos morais e legais que permitam utilizar os recursos públicos evitando-se desperdícios e ampliando a rentabilidade social (MORAIS, 1999). Nesse sentido, o princípio da eficiência é predominantemente econômico e não jurídico, uma vez que orienta a atividade administrativa a otimizar os resultados, com o menor custo possível, utilizando-se dos meios disponíveis (MARTINS, 2011). Para Custodio Filho (1999, p. 192), é possível distinguir três características básicas relacionadas ao princípio da eficiência, a saber, prestabilidade, presteza e economicidade. Em seu conjunto, tais características resultam no dever que se impõe à Administração Pública de ser útil e ágil no atendimento ao cidadão, do modo menos oneroso possível.

Obviamente, não há como esgotar todos os aspectos que envolvem os princípios supramencionados. Eles foram trazidos para demarcar um dos lugares de onde Direito enuncia suas concepções acerca da corrupção. Quando se discute sobre os princípios norteadores da Administração – que não estão restritos aos cinco princípios expostos acima – faz-se alusão ao ideal republicano, o qual, segundo Martins (2008, p.46), preceitua que a esfera pública deve atuar no sentido de satisfazer às necessidades coletivas, que suas ações visam a todos os cidadãos indistintamente. Segue afirmando que inculcar esse espírito republicano nos indivíduos que integram a máquina pública – sejam eles funcionários ou políticos eleitos – evitaria muitas ações corruptas. Ainda que reconheça a necessidade de uma educação para a vida cívica, o autor admite que há indivíduos imunes a isso, que se utilizariam do Estado para obter vantagens pessoais, ainda que ilícitas. E, desse modo, conclui: “Contra isso, a simples conscientização não é suficiente, são necessários outros mecanismos mais fortes e eficazes: as instituições e as leis” (MARTINS, 2008, p.46).

A partir desse ponto, é possível perceber que a perspectiva jurídica estaria incompleta se não desenvolvesse a ideia de que a corrupção é um crime, uma conduta tipificada pelo ordenamento jurídico penal, demarcando o outro lugar a partir do qual o Direito explica a corrupção. Segundo Ribas Junior (2014, p. 48), juridicamente, a corrupção pode ser definida como

[...] uma das espécies de crimes contra a Administração Pública. Essa abordagem bastante geral requer algumas anotações. A primeira delas é que além da prática da corrupção, sempre com o envolvimento de um funcionário público, há uma série de outros delitos contra a Administração Pública, cujas práticas se confundem.

Para compreender a corrupção como um fenômeno jurídico-penal, isto é, para identificar se uma determinada conduta apresenta elementos que permitem enquadrá-la como delito de corrupção, é necessário recorrer a alguns conceitos oriundo da teoria do crime. Preliminarmente, deve-se destacar que o conceito de crime é produção social e visa atender aos interesses da sociedade que define uma dada conduta como criminosa (FOUCAULT, 2011, p. 100). Concordando com essa assertiva, Nucci (2014, pp. 119-120) explica que a definição de crime, inicialmente, emerge da própria sociedade, que reserva esse qualificativo àquelas condutas mais gravosas aos bens jurídicos e, portanto, merecedoras de punição. É a sociedade que concebe o que pode e deve ser proibido, mediante a aplicação da sanção penal. Mas para que esse sentimento social esteja consignado numa figura típica, exige-se que o legislador elabore uma lei conferindo aplicabilidade do anseio social aos casos concretos.

A doutrina jurídica majoritária tem conceituado o crime como sendo todo fato típico, ilícito e culpável, adotando, por conseguinte, o ponto de vista analítico para o conceito de crime (CAPEZ, 2006). Analisando os elementos constitutivos dessa concepção tripartida, Greco (2013) e Teles (2004) afirmam que o primeiro elemento, a tipicidade, corresponde a uma descrição pormenorizada do comportamento proibido pela lei penal, servindo de referência para avaliar se a conduta do agente pode ou não ser incriminada. O segundo elemento, designado ilicitude, descreve a relação de contrariedade entre a conduta humana que expõe um bem jurídico a lesão ou perigo de lesão e o ordenamento jurídico que tutela esse mesmo bem jurídico. Por fim, restando configurada a infração penal, isto é, sendo o fato típico e ilícito, exige-se o juízo de reprovação à conduta do agente. A culpabilidade pode ser definida, portanto, como uma censura pessoal aplicável àquele que afrontou a lei penal, quando estava apto a agir em conformidade com a prescrição da ordem jurídica (GRECO, 2013; TELES, 2004).

Como consequência disso, pode-se afirmar que a corrupção é uma conduta tipificada como crime pela norma penal. Esse entendimento confere alguma estabilidade à concepção de corrupção, mesmo que se admita a necessidade de alterar ou criar tipos em razão das transformações que se processam na prática da corrupção. Deve-se levar em consideração também que as penalidades cominadas às condutas corruptas são um componente de considerável relevância para o enfrentamento dessa prática, pois aumentam o risco para o

agente que nelas incorre – tema que será abordado mais detalhadamente nos capítulos que tratam das teorias econômicas sobre a corrupção.

1.1.2 A Corrupção sob o enfoque sociológico

Ainda que não minimize a relevância da perspectiva normativa, cujos pressupostos foram esboçados na secção precedente, nem se desvincilhe por completo da perspectiva econômica – que será assinalada no tópico subsequente e ao longo do trabalho – o enfoque sociológico apresenta uma contribuição própria ao entendimento do que significa a corrupção. De acordo com Filgueiras (2006), no século XX, a abordagem da corrupção pelas ciências sociais foi conduzida a partir de duas agendas de pesquisa, a saber, a agenda estrutural-funcionalista e a agenda econômica, cujos marcos temporais são, respectivamente, as décadas de 1950 a 1970 e a década de 1990.

Segundo o autor supracitado, a primeira agenda discute o tema da corrupção em sua relação com os macroprocessos sociais de modernização, enquanto a segunda preocupa-se com os custos e com as externalidades presentes em contextos de corrupção abrangente. Essas duas abordagens desconsideram elementos singulares das ordens políticas – processos sociais que informam os conteúdos semânticos e significados gerais que incidem sobre as práticas corruptas – estreitando a definição da corrupção de tal maneira que torna inviável sua aplicação para além dos paradigmas da modernidade capitalista (países de capitalismo avançado). Como resultado, as medidas de combate à corrupção não são eficazes em outros contextos (países periféricos), pois não dão conta de suas especificidades. Nesse sentido, o tema deve ser abordado a partir de quatro frentes principais, cujos termos-chave de análise podem ser expressos por: processos históricos-sociais, marcos jurídicos, processos sociais e, enfim, burocracia estatal. (FILGUEIRAS, 2006).

Inicialmente, a análise da corrupção precisa ser elaborada de dentro dos processos histórico-sociais, de modo que seja possível identificar e compreender os elementos sobre os quais a ordem está assentada. Significa dizer que é a partir dos macroprocessos sociais que estruturam as relações de poder e dinheiro que a prática da corrupção será apreendida, levando-se em conta o contexto global da ordem política. Em segundo lugar, faz-se necessário esquadrihar as práticas potenciais nos marcos jurídicos, isto é, refletir do ponto de vista da legalidade de que maneira os marcos jurídicos possibilitam uma aproximação para investigar o tema da corrupção, reconhecendo-lhes os desafios, contradições internas e princípios fundamentais. Em terceiro lugar, preconiza-se que a temática seja explorada em função do

modo como o mundo econômico percebe e apreende o alcance da corrupção, considerando-se os processos sociais em que está inserida. Por fim, propõe-se que a corrupção seja examinada no contexto da burocracia estatal, tomando como referência a forma de interiorização e disseminação na estrutura dos órgãos burocráticos (FILGUEIRAS, 2006, p. 26).

Ao circundar a temática utilizando as quatro demarcações teóricas especificadas anteriormente, Filgueiras (2006) apresenta o esforço de conjugar as diferentes abordagens no âmbito das ciências sociais, objetivando ampliar a aplicabilidade do conceito de corrupção e, conseqüentemente, expandir as possibilidades de pesquisa sobre este objeto. Nesse sentido, o autor conclui que:

Fundamentalmente, as pesquisas comparativas e os estudos de caso devem se pautar por estas perspectivas teóricas e metodológicas, de modo a evitar que o tema da corrupção represente uma agenda política, antes mesmo do conhecimento, nem que as matrizes culturais hegemônicas atuem sobre o fenômeno. Com estas perspectivas, especulo que o conceito de corrupção não deve ser instrumentalizado, mas alargado no plano da moralidade e de seus processos sociais, sem os quais não podemos compreender a abrangência, o sentido e suas práticas (FILGUEIRAS, 2006, p. 26).

Garcia (2003), por seu turno, reconhece no enfoque sociológico a possibilidade tanto de uma definição mais ampla quanto de uma observação mais realista da corrupção. Isso se deve à própria dinâmica das sociedades, cujas realidades ensejam uma variedade de situações, circunstâncias e comportamentos que ampliam o campo de oportunidades corruptas que ainda não se encontram consignadas no ordenamento jurídico. É preciso lembrar que há um descompasso entre o surgimento de práticas que exigem controle social por parte do direito e a efetiva regulação de tais práticas pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, a corrupção pode se expressar no cotidiano sem que, necessariamente, a conduta incorra em ilegalidade, já que se manifesta numa espécie de limiar entre as práticas lícitas e ilícitas. Conforme foi explicitado, sob o enfoque jurídico, a corrupção é uma conduta especificada na legislação penal, inscrita nos diversos tipos penais. Sob o enfoque sociológico, contudo, o “[...] comportamento corrupto é ensejado por situações sociais, geradas por determinadas estruturas da sociedade” (GARCIA, 2003, p. 34).

Nesse sentido, as modalidades e a frequência da corrupção estão vinculadas às características de uma determinada sociedade, tais como sua estrutura e nível de desenvolvimento econômico, sua estrutura burocrática e o amadurecimento de suas instituições. Disso decorre que – diferentemente da abordagem proposta por Filgueiras (2006) – numa

perspectiva sociológica deve-se considerar as diferenças culturais quando se estuda a corrupção, particularmente quando se procede uma análise comparativa entre os países.

1.1.3 A corrupção sob o enfoque político

Para Vieira (2014a, p. 37) a Política é a ciência que mais contribui para o financiamento, o fomento e a perpetuação da corrupção, quando comparada com todas as demais ciências que colaboram para a organização social. O fundamento que o autor utiliza para fazer essa afirmação encontra-se na *Ética a Nicômaco*, obra clássica do pensamento aristotélico, na qual se sustenta a tese do primado da Política sobre as demais ciências. Em um dos fragmentos da referida obra encontra-se declarado que a natureza da Política é ser prestigiosa e mestra, determinando quais ciências e, em que medida, cada cidadão deve aprender, mesmo quando o conteúdo a ser aprendido relaciona-se com faculdades que gozam de prestígio, como a estratégia, a economia e a retórica (ARISTÓTELES, 1991, p. 6).

Ora, como a política utiliza as demais ciências e, por outro lado, legisla sobre o que devemos e o que não devemos fazer, a finalidade dessa ciência deve abranger as das outras, de modo que essa finalidade será o bem humano. Com efeito, ainda que tal fim seja o mesmo tanto para o indivíduo como para o Estado, o deste último parece ser algo maior e mais completo, quer a atingir, quer a preservar. Embora valha bem a pena atingir esse fim para um indivíduo só, é mais belo e mais divino alcançá-lo para uma nação ou para as cidades-Estados. Tais são, por conseguinte, os fins visados pela nossa investigação, pois que isso pertence à ciência política numa das acepções do termo (ARISTÓTELES, 1991, p. 6).

Ocorre que a política da qual trata o filósofo não se confunde com a versão utilitarista que tem se instalado nos governos hodiernos, antes refere-se ao fim último do homem ético e moral (VIEIRA, 2014a, p. 37). O primado da política que tem prevalecido na contemporaneidade – com repercussões no âmbito da corrupção – manifesta-se na independência do juízo político relativamente ao juízo moral e na distinção entre a razão do indivíduo e a razão do homem político, na medida em que este último, valendo-se da posição que ocupa no Estado, sente-se livre para satisfazer seus próprios interesses sem considerar os preceitos morais que norteiam o indivíduo particular nas relações com seus pares (BOBBIO, 2012, p. 85). Nesse sentido, essa concepção da primazia da política equivale

[...] a doutrina necessária da imoralidade ou amoralidade da ação política que deve visar ao próprio fim, a *salus rei publicae*, sem sentir-se vinculada ou embaraçada por contemporizações de outra natureza: primado que se reflete

na figura do príncipe maquiavélico, com relação ao qual os meios empregados para vencer e conquistar o Estado são sempre, sejam eles quais forem, ‘julgados honrosos e por todos louvados’ (BOBBIO, 2012, p. 85).

Partindo dessas considerações, pode-se afirmar que a perspectiva política da corrupção também é atravessada pela lógica da sobreposição dos interesses privados sobre o interesse público, através do exercício ilícito, ilegal e ilegítimo de influência dentro do sistema decisório – aspecto que será examinado mais detidamente quando da exposição da Teoria da Escolha Pública, no capítulo 3 –, objetivando manter o *status quo*. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 292). Filgueiras (2006, p. 9) esclarece que atores políticos praticam corrupção como forma de ampliar seu poder discricionário e, desse modo, conduzir o jogo político para satisfazer seus interesses privados. A isso Ribeiro (2006, p. 79) designa “corrupção pós-moderna”, que seria “[...] a busca do poder pelo poder, que, portanto, se auto alimenta, porque a praticam grupos que têm por finalidade principal reeleger-se e assim necessitam de recursos pingues para serem competitivos no próximo pleito”.

É interessante notar que, por compartilhar elementos conceituais comuns às demais perspectivas acerca da corrupção, o enfoque político procura evidenciar como o poder econômico exerce influência sobre os processos de decisão política na esfera pública, ou seja, examina as circunstâncias nas quais os particulares remuneram os atores políticos para que estes tomem decisões públicas que atendam aos seus interesses, constituindo-se em violação aos princípios democráticos que devem nortear a Administração Pública e produzindo efeitos nocivos para a qualidade da democracia (FORMIGA-XAVIER, 2010, p. 17). Em razão disso, Vieira (2014a, p. 60) afirma que a corrupção é a inimiga mais letal do Estado-Administração.

1.1.4 A corrupção sob o enfoque econômico

Preliminarmente, deve-se salientar que não há, neste tópico, a pretensão de aprofundar as implicações econômicas que envolvem a corrupção, cujas relações serão examinadas mais detidamente no terceiro capítulo. Desse modo, tenciona-se aqui discorrer acerca dos caracteres distintivos daquilo que pode ser apresentado como a perspectiva econômica da corrupção, quando se tem em mente as três abordagens anteriormente expostas. Não se está a dizer, com isso, que o enfoque econômico esteja divorciado dos demais, mas que existem contornos no fenômeno da corrupção que são explicados mais adequadamente recorrendo-se à instrumentalidade da teoria econômica.

De acordo com Santos, Casagrande e Hoeckel (2015), alguns pesquisadores das Ciências Sociais identificam três possibilidades de abordagem acerca da relação entre economia e crime. A primeira abordagem fundamenta-se na Teoria Neomarxista, segundo a qual o aumento dos crimes, principalmente os de cunho econômico, decorre do desenvolvimento, do modo de produção e dos reflexos do sistema capitalista para a coletividade social. Segundo os pressupostos dessa teoria, as pessoas que são vulneráveis a eventos econômicos adversos (subemprego, desemprego, pobreza etc.) são impelidas por essas circunstâncias a adotar comportamentos criminosos. A segunda abordagem, defendida pela Teoria Econômica do Crime, pressupõe que o indivíduo que escolhe praticar um crime de natureza econômica – cujo objetivo é a obtenção de ganhos financeiros – pode ser considerado como uma espécie de empresário, de modo que sua atividade, ainda que ilícita, constitui um ramo da economia como qualquer outro. A última abordagem, postulada pela Teoria das Oportunidades, presume que se existem oportunidades capazes de promover um retorno financeiro satisfatório e o grau de proteção das vítimas é baixo, o delito, inevitavelmente, será praticado. Nesse ponto de vista, não há que se falar em pré-disposição para o crime, pois qualquer agente, com ou sem antecedentes criminais, pode vir a cometê-lo

Para Garcia (2003, p. 37), a perspectiva econômica analisa a corrupção a partir de três pressupostos básicos: primeiro, a existência de mercados corruptos que transacionam produtos e serviços valendo-se da estrutura burocrática e política; segundo, o comportamento maximizador dos agentes econômicos; e, terceiro, o contexto de assimetria das informações entre os sujeitos implicados nas relações econômicas. Partindo dessas pressuposições, conclui o autor que, no âmbito econômico, a corrupção resulta do exercício ilegal do poder por parte de um agente público que se vale de um atributo, função ou autoridade que o cargo lhe confere para obter vantagens indevidas em tratativas envolvendo bens públicos.

A análise da corrupção no âmbito da teoria econômica, entretanto, pode ser elaborada tanto em consonância com os aspectos microeconômicos quanto em relação aos elementos constitutivos da macroeconomia⁹. Sob a ótica da microeconomia, a corrupção pode ser

⁹Desde a década de 1930, a Teoria Econômica experimentou uma bifurcação em duas grandes áreas: a Microeconomia e a Macroeconomia. O primeiro segmento designa o estudo do comportamento das unidades produtivas de consumo constituídas pelos indivíduos e pelas famílias; pelas empresas, incluindo-se suas produções e custos; pela produção e pelo preço dos múltiplos bens, serviços e fatores produtivos. Em suma, interessa à microeconomia as interações estabelecidas entre as unidades produtivas que integram a economia (tais como consumidores privados, empresas comerciais, trabalhadores, produtores de bens e serviços particulares, entre outros). O segundo segmento enfoca o comportamento do sistema econômico como um todo. Para tanto, dedica-se ao estudo das relações entre os grandes agregados estatísticos (a exemplo da renda nacional, do nível de emprego, da poupança e do investimento total). Nessa perspectiva, a operação da economia pode ser explicada sem que seja preciso compreender os pormenores relacionados ao comportamento de cada indivíduo ou empresa que integra a realidade econômica. Essa divisão, contudo, não é estanque, uma vez que, para uma compreensão

explicada a partir de modelos que pressupõem a adoção de um comportamento maximizador de utilidade por parte dos agentes econômicos, ou seja, a definição da conduta estará relacionada aos riscos – a exemplo da expectativa de descoberta do ato e da severidade das sanções aplicáveis – e aos benefícios – sobretudo as vantagens pecuniárias – de uma dada ação. Nesse sentido, o ingresso no mercado corrupto estará condicionado ao nível de atratividade do sistema de incentivos. O ponto de vista macroeconômico, por sua vez, procura estimar as repercussões da corrupção sobre as variáveis macroeconômicas, tais como as taxas de crescimento econômico e investimento, produtividade do setor público, estabilidade política, entre outras (GARCIA, 2003, p. 39).

Em suas considerações acerca das dificuldades de se obter uma definição consensual para a corrupção, Brei (1996) menciona o enfoque econômico como aquele representante das definições centradas no mercado. Segundo a autora, os defensores dessa abordagem, ao tomarem os aspectos inerentes ao mercado como elemento estruturante de sua teoria, tem o intuito de se distanciar das outras perspectivas por considera-las excessivamente moralistas ou fundamentadas em autointeresse e ideologias. Nesse sentido, quando consideram a realidade de países subdesenvolvidos, por exemplo, entendem que a corrupção se apresenta como um instrumento utilizado por outros grupos de interesse que almejam conseguir articulação e representação no processo político. “Nestes termos, a corrupção é definida como uma instituição extralegal utilizada por indivíduos ou grupos para ganhar influência sobre as ações da burocracia durante a formulação e a implementação de políticas” (BREI, 1996, p. 65).

No mesmo sentido Filgueiras (2004, p. 135), citando os estudos de Huntington (1975)¹⁰, afirma que

[...] a corrupção é uma função da modernização acompanhada de baixa institucionalização política, que cria incentivos para que certos grupos sociais se utilizem da coisa pública para auferir benefícios privados. [...] a modernização altera os valores da sociedade, que, se não tem institucionalização política da ordem, resulta em incertezas e instabilidade, emergindo a decadência institucional e a corrupção generalizada, na medida em que as normas do sistema não tem valor em si. [...] a modernização contribui para a ascensão de novos grupos sociais à arena política, estabelecendo um ambiente propício a comportamentos corruptos por meio da criação de novas formas de riqueza e poder. [...] a expansão da intervenção

mais completa do fenômeno econômico, deve-se recorrer ao aporte fornecido pela duas teorias (GARÓFALO; CARVALHO, 1995, p. 18-20; SANDRONI, 2010, p. 503; 541).

¹⁰ Em seu artigo, Filgueiras (2004) refere-se à obra *A ordem política nas sociedades em mudança*, de Samuel Huntington, publicada em 1975 pela editora da Universidade de São Paulo. Huntington é um cientista político americano (1927 – 2008) que se notabilizou como consultor de diversas agências do governo dos Estados Unidos, além de ter sido um influente comentarista político nos debates nacionais acerca da política externa norte americana no final do século XX e início do século XXI (BETTS, 2018).

estatal cria incentivos para a corrupção, ou seja, a modernização estimula a corrupção pelas mudanças que produz na parte dos resultados (*output*) do sistema político.

Essa definição considera a corrupção como uma barganha praticada por particulares e burocratas responsáveis pela elaboração e aplicação das políticas econômicas governamentais. Frequentemente, o pagamento de suborno se dá como forma de obter vantagens (conseguir investimento ou liberação de licenças) e minimizar custos relacionados ao pagamento de taxas (câmbio, importação, exportação). Os referidos pagamentos, contudo, não decorrem de processos políticos e administrativos legítimos, sendo apropriados pelos burocratas que não procedem o recolhimento devido ao Estado (BREI, 1996, p. 66).

Cada uma das perspectivas abordadas anteriormente aponta, em alguma medida, para os fatores que estão na origem da corrupção, bem como identifica as possíveis consequências que esta prática acarreta. No entanto, a relação de causa e efeito que envolve a corrupção será tratada de maneira mais direta no próximo tópico.

1.2 Causas e Consequências da Corrupção

No capítulo destinado ao levantamento das causas da corrupção, Vieira (2014b, p. 83) propõe os seguintes questionamentos:

Porque o homem corrompe e se deixa corromper? Onde estão as raízes do fenômeno? A corrupção está no homem como um “pecado original” como quer o criacionismo? Decorre da luta entre o mais forte e o mais fraco, como acentua o evolucionismo? Reside no Estado, como quer o anarquismo? Afinal, quais são as causas da corrupção?

De certo modo, os questionamentos suscitados pelo autor vinculam-se a uma compreensão tradicional de causalidade do fenômeno, em que a corrupção teria origem em motivações personalísticas, pretextos egoístas, desonestidade pessoal. Assim sendo, a causa da corrupção resultaria “[...] de uma falha moral por parte de indivíduos que estão em posições de poder político e em cargos públicos responsáveis pela alocação de recursos” (GARCIA, 2003, p. 40). Nesse sentido, seria até mesmo possível esboçar o perfil do corrupto, tendo em vista que a exteriorização da conduta humana seria um reflexo da sua realidade interior. Segundo Hespanha (2005, p. 85),

[...] as práticas de que a história se ocupa são práticas de homens, de alguma forma decorrente de atos de cognição, de afetividade, de avaliação e de

volição. Em qualquer destes níveis da atividade mental pressuposta pela ação se encontram momentos irreduzíveis de escolha, em que os agentes constroem versões do mundo exterior, se avaliam, optam entre formas alternativas de reação, representam os resultados e antecipam as consequências futuras. Todas essas operações pertencem à esfera do mundo interior. São operações irreduzivelmente intelectuais, baseadas em representações construídas pelo agente eventualmente a partir de estímulos (de muito variada natureza) recebidos do exterior.

Outra possibilidade de abordagem das causas da corrupção, considerada mais contemporânea, desloca sua análise para circunstâncias sistêmicas constitutivas da própria sociedade. Nessa perspectiva, para se compreender as circunstâncias nas quais a corrupção aparece, deve-se levar em conta que as ações governamentais são implementadas num contexto de interação entre governo, agentes públicos e agentes privados, no âmbito de instituições públicas e privadas com variados graus de desenvolvimento. Além disso, a própria estrutura de mercado pode viabilizar ou dificultar a prática de corrupção, em níveis distintos. Disso decorre que, ambientes políticos e institucionais excessivamente regulamentados, com decisões centralizadas, permissivas à discricionariedade e sem competitividade, as oportunidades de corrupção são ampliadas (GARCIA, 2003, pp. 40-44).

Segundo Ribas Junior (2014, pp. 65-66), a manutenção de uma conjuntura favorável à prática de corrupção está relacionada à permanência de determinadas variáveis, entre as quais se destacam: a falta de transparência nas transações públicas e privadas; uma discricionariedade excessiva e concentrada nas mãos de agentes públicos; a excessiva intervenção estatal; a existência de preços administrados pelo Governo; o monopólio do Estado na concessão de licenças, permissões e autorizações para a exploração de atividades econômicas por particulares; e a ineficiência decorrente da burocracia estatal.

Entretanto, parece razoável compreender que as duas abordagens não são mutuamente excludentes, mas estabelecem entre si uma relação de complementaridade. De acordo com Iquiapaza e Amaral (2007, p. 5-6), a Ciência Econômica e a Ciência Política tem privilegiado esse duplo enfoque, centralizando tanto a análise do comportamento dos agentes, quanto a importância das instituições na manutenção de sistemas de incentivo à corrupção.

No entendimento de Ribas Junior (2014, p. 68) a corrupção pode ser associada à pobreza e à miséria, sobretudo em contextos onde se difunde com facilidade, razão pela qual suas consequências mais relevantes tem sido relacionadas com questões econômicas. Isso porque, as perdas econômicas impostas ao setor público não são neutralizadas pelo remanejamento ou pela criação de renda adicional para outros agentes. Em sua argumentação, o autor reconhece que a quantificação dos prejuízos requer, primeiramente, que se identifique

se os recursos desviados converteram-se em outros investimentos dentro da mesma economia ou se, como frequentemente ocorre, foram transferidos para paraísos fiscais¹¹ ou para especulação no mercado financeiro.

Seguindo esse raciocínio, a eficiência do gasto público pode ser comprometida em cenários permeados por episódios de corrupção, pois nesses casos ocorre um desvio de finalidade no uso do dinheiro público, seja produzindo de bens e serviços de qualidade inferior, seja atendendo a interesses indevidos. Licitações fraudadas, por exemplo, representam um grande problema para a Administração Pública, especialmente no Brasil. Em grande medida, isso se deve às quantias consideráveis que estão envolvidas nos contratos de aquisição de bens e serviços entre o setor público e o setor privado, que acabam se transformando em incentivo para determinados agentes públicos e privados subverterem os procedimentos legais, particularmente quando os mecanismos de controle de corrupção – como a cominação de penas rigorosas – inexistem ou funcionam precariamente (BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015, p. 226).

Em referência a estudos que tratam dos efeitos da corrupção, Iquiapaza e Amaral (2007, p. 9) afirmam que:

[...] em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico, afugentando novos investimentos ao criar incertezas quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. Os riscos políticos e institucionais são sempre considerados pelos investidores domésticos e internacionais. Quando tais fatores forem altos, os projetos e planos de investimento são adiados, ou até cancelados. [...] Dessa forma, a corrupção agrava a desigualdade pelo simples fato de que desvia recursos dos programas de governo que valem a pena do ponto de vista social e econômico.

Deve-se salientar que uma série de outras consequências podem ser atribuídas à prática de corrupção – como a insegurança jurídica, descrença no Estado e no sistema democrático, a criação de castas políticas privilegiadas, a destruição de valores sociais, entre outros efeitos

¹¹ Sandroni (1999, p. 446) define paraísos fiscais como pequenos Estados nos quais as empresas multinacionais constituem filiais, ou as pessoas físicas destinam seus recursos, buscando se beneficiarem com a inexistência ou baixa tributação dos respectivos governos. Entretanto, quando essa locução vem associada à prática de corrupção quer se referir à garantia legal de segredo bancário que a legislação desses Estados assegura, o que constitui um importante obstáculo ao rastreamento de fluxos de dinheiro ilícito e de práticas corruptas, facilitando a lavagem de dinheiro de um amplo espectro de práticas criminosas, entre as quais se destaca a corrupção (CHRISTENSEN, 2007, p. 39).

(VIEIRA, 2014b) – mas as implicações de caráter socioeconômico se fazem sentir com mais intensidade (MEOTTI; ALVES, 2014; LEAL, 2014).

Ante todo o exposto neste capítulo – notadamente as discussões envolvendo os princípios norteadores da Administração Pública, o processo de decisão política, a possibilidade de desvirtuamento criminoso do interesse público – tiveram como escopo subsidiar as análises que serão realizadas no segundo e terceiro capítulos, a partir dos pressupostos da Teoria Econômica do Crime e da Teoria da Escolha Pública.

2 INTERPRETANDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO INSTRUMENTAL ANALÍTICO DA TEORIA DA ECONÔMICA DO CRIME

Este capítulo dedica-se à análise da corrupção a partir dos pressupostos da Teoria Econômica do Crime, valendo-se de análise gráfica e matemática para esboçar os elementos que integram o cálculo racional executado pelo agente para avaliar as vantagens e desvantagens de praticar a corrupção em face das oportunidades de se corromper, além de discorrer acerca do conceito e das condições de verificação do nível ótimo de corrupção.

2.1 Teoria Econômica do Crime: Enunciando Conceitos

Ainda que seja possível identificar pesquisas relacionando fatores econômicos aos índices de criminalidade desde a década de 1960¹² – merecendo destaque as investigações conduzidas por Fleisher, Smigel-Leibowitz e Ehrlich – é a partir das formulações propostas por Becker¹³ que se encontram os marcos teóricos a partir dos quais as questões relacionadas ao crime e às punições encontram uma abordagem propriamente econômica, constituindo um segmento específico da Ciência Econômica (CONTI; JUSTUS, 2016, p. 2). Segundo Araújo Jr (2002, p. 3), os resultados empíricos encontrados em trabalhos anteriores não tinham suporte na teoria econômica, o que foi superado no modelo microeconômico elaborado por Becker.

O artigo no qual Becker emprega a lógica econômica ao estudo do crime, intitulado *Crime and punishment: an economic approach*, foi publicado em 1968. Nesse trabalho, o autor argumenta que a observância ou inobservância das prescrições legais decorre de uma escolha racional¹⁴, baseada numa avaliação dos custos e benefícios nas ações dos indivíduos. Em sua

¹² É interessante notar que antes mesmo desse período, alguns autores refletiram sobre aspectos econômicos ligados às atividades criminais, merecendo destaque Montesquieu ([1748], 1979), Beccaria ([1767], 2000) e Bentham ([1785], 1984). Segundo Salviato e Mourão (2014, p. 356) a abordagem do criminoso como um agente racional que escolhe praticar o crime, ponderando sobre riscos, perdas e ganhos inerentes à sua atividade ilegal, se assemelha bastante com as ideias desenvolvidas pelo matemático e economista Alfred Marshall (1842-1924), entre outros que integram a chamada Escola Econômica Neoclássica.

¹³ Gary Stanley Becker (1930-2014) foi um economista americano laureado com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas, na edição de 1992. Segundo consta no sítio oficial do Prêmio Nobel, a premiação foi motivada pelo reconhecimento do esforço de Becker em estender o domínio da teoria econômica, notadamente da análise microeconômica, a diversas matizes do comportamento e das interações humanas – incluindo-se aí o comportamento não mercantil – que até então foram submetidos ao escrutínio de outras disciplinas das Ciências Sociais, como a Sociologia, a Demografia e a Criminologia. Em seus estudos, Becker pressupunha que os agentes comportam-se racionalmente para maximizar objetivos específicos, a exemplo da vantagem ou da riqueza. Nas décadas de 1950 e 1960, o autor aplicou este modelo em diversas áreas, merecendo destaque para as análises da relação crime/punição (NOBELPRIZEa, 2014).

¹⁴ O termo em questão remete-nos à Teoria da Escolha Racional, que admite, como pressuposto elementar, que os indivíduos são movidos pelo autointeresse. Considerando-se que as escolhas são tomadas em um ambiente de incerteza e, por vezes, abdicando de recompensas imediatas, os indivíduos baseiam suas decisões de modo a

avaliação, o indivíduo opera o cálculo dos custos do crime, comparando as utilidades esperadas da decisão de agir em conformidade ou contrariamente à lei, bem como o risco de ser descoberto e punido. Nesse sentido, estende-se ao criminoso características próprias de agentes econômicos, na medida em que o infrator também organiza sua produção, articulando os fatores necessários e assumindo os custos/riscos inerentes ao seu negócio, seja para auferir ganhos, seja para suportar prejuízos. O crime seria, portanto, uma atividade econômica como outra qualquer¹⁵ (BECKER, 1968).

Ainda em *Crime and punishment*, Becker (1968) apresenta sua análise¹⁶ como uma metodologia destinada a mensurar tanto as perdas sociais decorrentes das ações criminosas, quanto os custos dos mecanismos de enfrentamento e das penalidades impostas com a finalidade de mitigar esses danos. Pretende-se, com isso, promover uma melhor alocação dos recursos que a sociedade dispõe, maximizando sua utilidade, associada à exequibilidade das modalidades de sanção previstas no arcabouço normativo. Para tanto, o autor estabelece relações entre algumas variáveis, destacando-se: (1) o total de crimes praticados pelo custo das ocorrências criminais; (2) o total de crimes praticados pelas penalidades impostas; (3) a soma das ocorrências criminais, das prisões e das condenações pelos gastos públicos com segurança e com a Justiça Penal; (4) a quantidade de condenações pelos custos decorrentes da detenção ou de outras modalidades de punição; e (5) a quantidade de crimes praticados pelos gastos privados com segurança.

Tomando como referência a abordagem de Becker (1968), Araújo Jr. (2002, p. 3) apresenta uma versão simplificada do modelo do comportamento individual em relação à participação em atividades ilícitas. A hipótese fundamental desse modelo é que cada agente econômico age racionalmente¹⁷, calculando as vantagens/desvantagens de atuar no setor ilegal

assumirem os menores riscos, despendendo o mínimo de recursos possível (SCHEEFFER, 2013, p. 30; GARCIA, 2003, p. 107).

¹⁵ Segundo Becker (1968, p. 170): “[...] *crime*’ is an economically important activity or ‘industry’, notwithstanding the almost total neglect by economists”, significando, numa tradução livre, que o crime constitui uma atividade economicamente relevante ou “indústria”, a despeito da maioria dos economistas negligenciar isso.

¹⁶ Em seu artigo, Becker (1968) propõe-se a calcular os custos do crime nos Estados Unidos da América, no ano de 1965. Utilizando-se dos dados oficiais da *President’s Commission on Law Enforcement in Administration of Justice (the “Crime Commission)*, o autor estima os custos diretos decorrentes da prática de ilícitos, especificados como se segue: crimes contra a pessoa (US\$ 815 milhões), crimes contra a propriedade (US\$ 3,932 bilhões), bens e serviços ilegais (US\$ 8,075 bilhões), outros crimes (US\$ 2,036 bilhões); despesas públicas com policiais, processos e tribunais (US\$3,178 bilhões), correções (US\$ 1,034 bilhão) e custos privados de combate ao crime (US\$ 1,910 bilhão). O total geral dos encargos com criminalidade alcançou um montante de US\$ 20,980 bilhões, o que à época correspondia a 4% do PIB americano (BECKER, 1968, p. 171).

¹⁷ Segundo Garcia (2003, p. 109), essa escolha racional compreende quatro elementos, a saber: um conjunto factível de cursos de ação; uma situação ou uma estrutura de meio ambiente; um conjunto oportunidades de obter diferentes resultados; e uma lista subjetiva e individual que prioriza os tipos de resultados pretendidos pelo agente, construída a partir de suas preferências e vantagens.

da economia e ponderando sobre as expectativas de obter benefícios ou de experimentar penalidades. Esses fatores estariam expressos na seguinte equação:

$$NB_i = l_i - c_i - w_i - (pr * pu) \quad (1)$$

Em que:

NB_i = benefício líquido do indivíduo i

l_i = valor monetário do ganho com o crime (*loot*)

c_i = custo de planejamento e execução do crime

w_i = custo de oportunidade (renda de atividades legais)

pr = probabilidade de captura e condenação

pu = valor monetário do castigo

Nessa simplificação, conforme explica Araújo Jr. (2002), deve-se supor a neutralidade dos agentes em face dos riscos, a resposta equivalente dos agentes ante às mudanças na probabilidade de ser apanhado na prática de ilícitos e na severidade das punições correspondentes. Deve-se imaginar, ainda, que os agentes são dotados de “valores morais” (M^*i), de modo que:

$$D_i = 1 \text{ se } NB_i > M^*i \text{ (comete crime) (2a)}$$

$$D_i = 0 \text{ se } NB_i \leq M^*i \text{ (não comete) (2b)}$$

Sendo assim, substituindo a desigualdade (2a) em (1), tem-se a seguinte inequação:

$$D_i = 1 \text{ se } w_i < l_i - c_i - (pr * pu) - M^*i = w^* \quad (3)$$

Implica dizer que o agente i consumará o crime se o custo de oportunidade for inferior aos ganhos, desconsiderando-se os demais custos mencionados. Como consequência, presume-se que o aumento da probabilidade de ser capturado e a aplicação de punições mais severas impactam numa redução do grau de envolvimento dos agentes em atividades ilegais, ao passo que o aumento do *pay off* bruto do crime, quando comparado ao setor legal, amplia a participação em atividades ilícitas (ARAÚJO JR., 2002, p. 4). Dito de outro modo, as variáveis que constam desse modelo simplificado podem tanto estimular os indivíduos a escolher agir conforme a lei, quanto dissuadi-los a optar pela conduta contrária a lei. Entre as variáveis que

incentivam o indivíduo a exercer atividades laborais lícitas figuram a remuneração, o nível de renda e o grau de instrução. Já entre as variáveis que desencorajam o cálculo pelo crime situa-se a eficiência do aparato jurídico e policial, assim como o rigor dos mecanismos punitivos.

Acerca desse último aspecto, qual seja, a imputação de penalidades, Becker (1968) entende que o custo social da pena impõe-se tanto aos criminosos, quanto à sociedade em geral, tendo em vista que o custo social das penas, em sua totalidade, resulta do custo social para os infratores somado ao custo ou subtraído do ganho para os demais membros da sociedade¹⁸. Nesse sentido, o autor defende a necessidade de minimizar os custos sociais do delito em proveito de ganhos de bem-estar para a sociedade. Isso porque, para que se amplie a probabilidade de captura do infrator, depende-se uma série de recursos – principalmente aqueles necessários ao policiamento, à promotoria pública e à prestação jurisdicional, entre outros – que oneram tanto o setor público quanto o setor privado.

Seguindo essa lógica de minimização das perdas sociais e compensação das vítimas, Becker (1968) propõe que o valor marginal das punições deve ser equivalente ao ganho marginal da atividade ilícita. Partindo dessa assertiva, a multa representaria uma modalidade de pena que conjugaria efetividade e alocação ótima de recursos sociais, haja vista que o prejuízo marginal provocado pelo crime pode ser estimado e convertido em valor monetário sob a forma de multa. Portanto, no entendimento do autor, sempre que possível, deve-se aplicar multas como compensação pelos custos decorrentes da apreensão dos infratores e pelos prejuízos imputados à vítima. Essa seria a forma mais eficiente de ampliar o ganho social, pois maximiza a utilidade dos gastos públicos e recompõe as perdas econômicas impostas à sociedade.

Entretanto, se o ganho privado do infrator for inferior aos prejuízos causados pela ofensa, deve-se conjugar tipos de pena gravosas o suficiente para compensar todas as ofensas, bem como os danos sociais que delas decorrem. À guisa de exemplo, em crimes contra a vida ou contra a dignidade sexual, os danos imputados à vítima excedem os ganhos auferidos pelo criminoso, de modo que a compensação da ofensa restaria prejudicada. Em situações como estas, a multa deve ser aplicada concomitantemente com outra penalidade, como a pena privativa de liberdade, acentuando a reprovabilidade da conduta delitativa (BECKER, 1968). Refletindo sobre esse aspecto da teoria de Becker, Santos (2007, p. 34) afirma que:

[...] o ganho social se traduz quando multas são utilizadas sempre que possível. Isto devido à liberdade condicionada, à reclusão e a outros tipos de penas institucionalizadas utilizarem recursos públicos, onde a multa por si, é uma

¹⁸ Becker (1968, p. 192) entende que toda a sociedade, e não somente os indivíduos que foram diretamente prejudicados, são vítimas da criminalidade.

transferência de recursos. A utilização de multas, segundo Becker, requer o conhecimento dos ganhos e danos marginais e dos custos marginais de apreensão e condenação. Já a utilização de penas, como a reclusão, requer conhecer os mesmos custos, porém também é necessário conhecer as elasticidades relativas à infração criminal e às mudanças de elasticidade em relação à mudanças de penas por parte do criminoso. As multas, neste sentido, compensam em parte às vítimas de forma monetária, as fazendo recuperar parte do *status quo ante*, diferentemente das penas como reclusão que, não criam condições de compensação e ainda fazem com que a vítima gaste recursos adicionais junto à sociedade para possibilitar a pena.

Em que pese todas essas vantagens associadas à multa como forma de punição, Becker (1968, pp. 194-195) admite a possibilidade de se argumentar que seu uso é imoral, pois, na prática, permite que as ofensas sejam compradas por um preço, à semelhança de outros bens que são adquiridos por um preço qualquer. Entretanto, seria possível contra-argumentar que tanto a multa quanto outras formas de punição são o preço de uma ofensa. Para exemplificar isso, propõe que o preço de roubar um carro pode ser seis meses de prisão. Assim, o que difere os tipos de pena são as unidades de medida: as multas são preços medidos em unidades monetárias, ao passo que as prisões são preços medidos em unidades de tempo.

A despeito das reflexões sobre as vantagens e desvantagens das diferentes modalidades de pena, a ênfase de Becker (1968) recai sobre a necessidade de manter elevada a expectativa dos criminosos de serem apanhados e punidos, visando reduzir os incentivos à prática delitiva e, conseqüentemente, mitigar os prejuízos decorrentes da conduta ilegal e ampliar o bem-estar social. Em síntese,

[...] para Becker (1968) a incidência do comportamento ilegal está diretamente relacionada aos ganhos potenciais da atividade ilegal e, inversamente, à probabilidade de ser preso e sofrer uma punição severa. Enfatizando a importância da punição no combate à criminalidade, para o autor, os criminosos em potencial seriam desestimulados a cometer crimes pelo aumento da probabilidade de serem capturados e pelo incremento da magnitude da punição (GARCIA, 2003, p. 126).

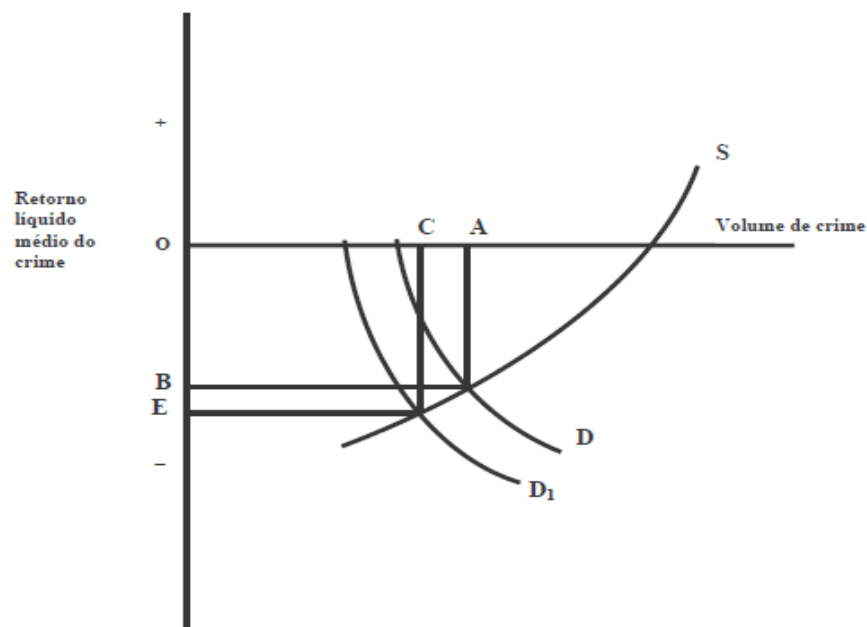
Ocorre que, algumas circunstâncias podem dificultar que essa redução se verifique na prática. De acordo com Schaefer e Shikida (2001), o contexto econômico enseja distintas situações de risco, sendo que cada indivíduo reage de forma diferente diante de cada uma delas. Uma pessoa pode ser considerada *avessa ao risco* se prefere uma renda garantida a um emprego de risco com a mesma renda esperada. Quando o indivíduo se mostra indiferente entre os ganhos de uma renda garantida e os ganhos de uma renda incerta, ainda que esta seja igual à renda esperada, é considerado *neutro ao risco*. Mas na hipótese de uma pessoa descartar a renda

garantida e optar por um emprego de risco com renda esperada igual ou superior, pode-se considerá-la *amante do risco*.

Embora uma redução na probabilidade de sucesso na atividade criminal esteja associada à maior eficiência da aplicação de leis coibidoras e penalizadoras, isto contribui para diminuir o nível da atividade criminal da pessoa avessa ao risco. Mas, para o indivíduo amante do risco, uma redução da probabilidade de sucesso do crime pode causar um aumento da atividade criminal, posto a sua condição inerente de amante do risco (SCHAEFER; SHIKIDA, 2001, p. 200).

Com essa ressalva, contudo, os autores supracitados não tem a intenção de contestar a tese de Becker. Pelo contrário, esse pressuposto é reafirmado nas considerações subseqüentes que elaboram. Reconhecem que, no enfrentamento da criminalidade, o estrato social não criminoso busca estratégias para maximizar os custos da atividade ilegal, fazendo com que os lucros médios do empresário criminoso sejam negativos e, simultânea ou alternativamente, tornem mais arriscado exercer essa atividade. Schaefer e Shikida (2000, p. 201), visando demonstrar aspectos relevantes da teoria econômica do crime, apresentam o seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Oferta do crime e a curva de demanda negativa para o combate ao crime



Fonte: Schaefer e Shikida (2000, p. 201)

O gráfico 1 apresenta, no eixo das ordenadas, o retorno líquido médio do crime, e no eixo das abscissas, o volume do crime. Deve-se considerar que, em termos econômicos, o crime

classifica-se como um bem negativo, haja vista que inexistente demanda para esse tipo de bem. Contrariamente, a sociedade arca com determinados custos para inibir o crime. Isto posto, merece destaque alguns elementos do gráfico: a curva de demanda negativa **D** mostra o custo social para eliminar o crime. Essa curva não é traçada a partir do zero, haja vista que em todas as sociedades haverá um nível aceitável de infrações, correspondendo aos indivíduos *amantes do risco*, em face das atividades ilegais.

Da análise gráfica se depreende que o nível de equilíbrio do crime expressa um determinado volume de crime (OA), para um determinado retorno líquido médio do crime (OB). Na hipótese de serem implementadas inovações tecnológicas no policiamento, de modo que sua atuação seja mais eficaz, a curva de demanda desloca-se para a esquerda (D_1), provocando uma redução tanto no volume de crime para o nível demarcado por OC quanto no retorno líquido médio do crime apontado em OE. Situação inversa seria aquela em que os mecanismos de policiamento experimentassem um processo de desestruturação. Nesse caso, a curva de demanda D_1 seria deslocada de sua posição inicial para a direita, em D, determinando o crescimento do retorno líquido médio do crime de OE para OB e o aumento do volume de crime de OC para OA (SCHAEFER; SHIKIDA, 2000, pp. 201-202).

Nas considerações finais de seu ensaio, Becker (1958) elabora uma síntese dos argumentos esposados ao longo do texto. Inicia suas observações reafirmando a relevância da análise econômica no aperfeiçoamento e otimização de políticas públicas e privadas para fins de combater o comportamento ilegal. Segue dizendo que as variáveis relacionadas à decisão do público incluem os gastos com a polícia e com os tribunais, por exemplo, que seriam instituições que colaboram diretamente no aumento da probabilidade (p) do crime ser descoberto e o criminoso apreendido e punido; a medida e a forma (prisão, multa, etc) das punições imputadas aos condenados (f). A principal contribuição do seu trabalho seria, portanto, demonstrar que políticas ótimas para inibir a prática de ilícitos fazem parte de uma alocação ótima de recursos. Partindo-se da premissa de que a Ciência Econômica foi desenvolvida para lidar com a alocação de recursos, seu ferramental teórico-metodológico torna-se aplicável e contribui para aprofundar a análise do comportamento ilegal (BECKER, 1968).

2.2 Análise da Corrupção a Partir de Pressupostos da Teoria Econômica do Crime

As discussões encetadas na primeira parte desse capítulo apresentaram os principais conceitos em torno dos quais a Teoria Econômica do Crime se organiza. Nesse sentido, crime

e criminalidade foram tratados de modo genérico, isto é, não se considerou um tipo penal particular para demonstrar a aplicabilidade das análises propostas pela referida teoria. Neste tópico pretende-se exatamente isso: examinar o funcionamento desses pressupostos teóricos em face de um delito específico, qual seja, a corrupção¹⁹.

2.2.1 O comportamento do agente econômico em face das oportunidades de corrupção

Já assentamos que a corrupção é um crime, isto é, trata-se de uma conduta tipificada como ilícita pela legislação penal. Talvez esse seja o aspecto mais relevante sobre o qual o enfoque jurídico se debruça. O que se deve destacar nessa abordagem, para fins de uma compreensão do crime também como um fenômeno econômico, é a consideração da corrupção como um comportamento humano que, à semelhança de outros comportamentos, não é movido por paixões ou pela irracionalidade, mas se conduz nos limites de uma racionalidade que decorre do cálculo econômico (GARCIA, 2003, p. 107). A compreensão dessa racionalidade do comportamento estaria ancorada em pressupostos da microeconomia, entre os quais destaca-se o esforço do indivíduo em maximizar sua satisfação tomando como referência o binômio custo-benefício.

Nesse sentido, a prática do crime estaria condicionada à expectativa de maximização de utilidade, de modo que a deliberação por incorrer em práticas ilícitas levaria em consideração, de um lado, os ganhos potenciais decorrentes da conduta criminosa, a dosimetria das penalidades impostas e a probabilidade de imposição das penas restritivas de liberdade e, de outro lado, o custo de oportunidade na prática do crime, expresso em termos de salário que poderia ser obtido no mercado de trabalho lícito (CERQUEIRA; LOBÃO, 2004, p. 247). Sendo a corrupção um crime, a análise do comportamento corrupto pode valer-se “[...] de diversos modelos de maximização da utilidade esperada, levando em conta a existência de incerteza quanto aos ganhos e prejuízos esperados na escolha dessa conduta” (GARCIA, 2003, p. 107).

Tomando como verdadeiro o pressuposto da racionalidade dos agentes, a escolha pela ação corrupta será tomada após uma avaliação criteriosa, fundamentada, principalmente, nas expectativas de ganho e na probabilidade de apreensão/punição *vis à vis* outras alternativas de satisfação de pretensões. Nesse sentido, mesmo a opção pela ilicitude pressupõe a existência de

¹⁹ Durante o levantamento bibliográfico desta monografia, principalmente em bancos de teses e em sítios de busca acadêmicos, são escassos os trabalhos que abordam a corrupção nessa perspectiva teórica. Em razão disso, recorreremos amplamente à pesquisa de Garcia (2003) que aplica os fundamentos teóricos da economia da corrupção ao setor de obras rodoviárias do Rio Grande do Sul, entre os anos de 1944 e 2002.

alguém que se porta como agente econômico, cujo objetivo é maximizar suas funções de utilidade. Deve-se deliberar, portanto, entre agir honestamente ou se corromper. De acordo com Garcia (2003, p. 109), quando o agente decide agir nos limites do ordenamento jurídico produz ganhos ou benefícios que podem ser representados pela função utilidade registrada na seguinte equação:

$$U^{nc} = U [w + R(o)]$$

Onde:

U^{nc} representa a função utilidade do agente ser honesto ou não corrupto;

w corresponde aos salários ou remuneração do agente econômico em sua atividade profissional;

$R(o)$ descreve a satisfação moral por agir honestamente.

A referida equação demonstra que a escolha do agente econômico honesto ou não corrupto resulta em um nível de satisfação que é obtido pela soma da sua remuneração profissional (w) com a satisfação moral de adotar um comportamento honesto ($R(o)$).

Essas variáveis, entretanto, são insuficientes para expressar a função utilidade do agente corrupto. Um primeiro elemento que precisa ser acrescido é o custo moral de ser corrupto, cuja mensuração apresenta diferentes resultados em razão de aspectos subjetivos do agente, tais como os valores éticos, culturais e religiosos que possui, bem como o contexto sociocultural, político e institucional no qual o agente está inserido. Deve-se considerar, ainda, que existe uma probabilidade subjetiva assumida pelo agente econômico de ser descoberto na prática de corrupção, de modo que, quanto maior for essa probabilidade, maior será o custo de se corromper. Não se pode perder de vista também que, sendo o agente apanhado em sua ilicitude, segue-se a necessidade de aplicar-lhe uma sanção, de sorte que, quanto maior a severidade das penas impostas, maior será a desutilidade do comportamento corrupto (GARCIA, 2003).

Em face das variáveis aludidas no parágrafo anterior, o agente corrupto deverá ponderar entre dois cenários, expressos nas equações abaixo:

$$U^{cD} = U [x - f - w - R(x)]$$

$$U^{cND} = U [w + x - R(x)]$$

Em que:

U^cD descreve a função utilidade do agente corrupto, na hipótese de ser apanhado na prática de corrupção;

U^{cND} descreve a função utilidade do agente corrupto, na hipótese de não ser apanhado na prática de corrupção;

$R(x)$ representa o custo moral pela ação corrupta;

x significando suborno, propina ou qualquer outra vantagem recebida pelo agente econômico para atuar ilegalmente;

f dimensionando a penalidade aplicada ao comportamento corrupto;

w traduzindo o salário/remuneração do agente econômico.

Dessas equações se depreende a função utilidade do agente corrupto será crescente para o nível dos ganhos ilegais, ao passo que decrescerá quando estiverem envolvidos o custo moral pela conduta desonesta, a severidade da punição e a remuneração obtida pela atuação honesta. Como consequência, o agente deverá ponderar entre as vantagens e desvantagens de agir ilegalmente: se os benefícios superarem a incerteza da ação ilícita – significando que o agente corrupto obterá maximização de sua utilidade esperada – escolherá incorrer em corrupção. Conforme preleciona Garcia (2003, p. 111), essa função utilidade esperada do agente corrupto pode ser descrita pela equação:

$$E(U^c) = p \cdot U [x - f - w - R(x)] + (1-p) \cdot U [w + x - R(x)]$$

Onde:

$E(U^c)$ descreve a utilidade esperada do agente corrupto;

p representa a probabilidade subjetiva do agente ser apanhado e punido;

$(1 - p)$ corresponde à probabilidade do agente não ser apanhado.

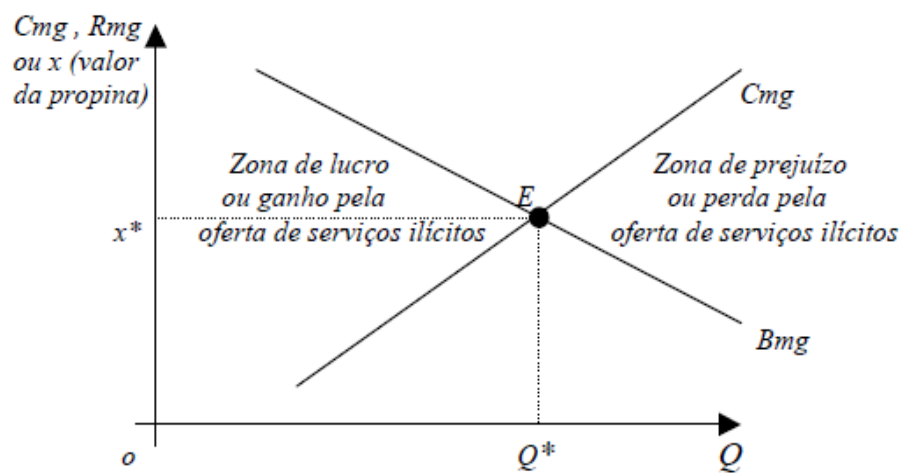
Referenciado no arcabouço teórico de Becker (1968), Garcia (2003) explica que essa equação evidencia a maximização da utilidade esperada do agente quando sua decisão se dá num contexto de incerteza. Assim, o agente escolherá praticar a corrupção se a utilidade esperada de ser corrupto ($E(U^c)$) superar a utilidade de ser honesto (U^{nc}). Em situação diversa, em que a utilidade esperada do agente ser corrupto ($E(U^c)$) for aquém da utilidade decorrente

de sua ação honesta (U^{nc}), escolherá comportar-se em conformidade com a lei.

2.2.2 O nível ótimo de corrupção

A discussão elementar da Teoria Econômica do Crime, conforme formulada por Becker (1968), desenvolve-se em torno da ideia de que os agentes respondem a uma conjuntura de possibilidades de satisfação de seus interesses. Por esse motivo, o controle do nível de corrupção está diretamente relacionado à utilização de mecanismos que restringem os incentivos e oportunidades à prática desse ilícito. O próprio Becker reconhece que seu ensaio se concentra, quase inteiramente, na determinação de políticas ótimas que visam ao combate do comportamento ilegal (Becker, 1968, p. 208). Acerca disso, Garcia (2003, p. 119) afirma que pode-se empregar o ferramental microeconômico para examinar a quantidade ótima de corrupção. Aplicando esse conhecimento ao setor rodoviário, o autor propõe que a oferta de serviços ilícitos pelo agente rodoviário será determinado pelo conjunto de variáveis que afetam a sua tomada de decisão. Gráficamente, a escolha ótima do agente seria representada:

Gráfico 2 – A escolha ótima do agente corrupto



Fonte: Brenner (2001, p. 268) *apud* Garcia (2003, p. 120)

Em que:

Q^* representa a quantidade de serviços ilícitos ofertados pelo agente público;

x^* corresponde ao valor da propina de equilíbrios, igualando benefícios e custos de uma ação corrupta;

Cmg é o custo marginal do serviço público ilegal;

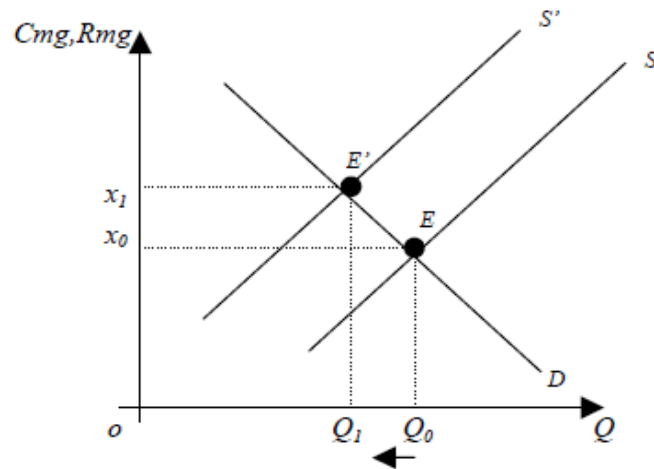
Bmg é o benefício marginal com a prestação do serviço público ilegal.

No ponto E, em que a curva de custo marginal intercepta a curva de benefício marginal, a propina paga ao agente público alcança seu valor ótimo, significando que o agente corrupto será favorável a fornecer uma dada quantidade de serviços ilícitos. Nesse sentido, antes do ponto de intersecção E situa-se a *Zona de lucro*, enquanto a área situada após esse ponto indica que não será vantajoso ao agente ofertar uma maior quantidade de serviços ilegais. Ainda considerando Gráfico 2, a curva de oferta (Cmg) descreve o custo adicional que o agente público assume para oferecer quantidades adicionais de serviços ilícitos, ao passo que a curva de benefício marginal (Bmg) expressa uma maior vantagem ao fornecer quantidades adicionais de serviços dessa mesma natureza. A aquisição de novos serviços ilegais aumenta a probabilidade da ação corrupta ser descoberta e, a depender da extensão da ilegalidade, de ser apenada com mais rigor. Isso faz com que o custo marginal seja crescente, inclinando positivamente a curva da oferta. A curva de demanda apresenta um comportamento decrescente, haja vista que o aumento da quantidade de serviços ilícitos aprovisiona o mercado corrupto, reduzindo progressivamente a receita marginal (GARCIA, 2003, p. 121).

Segundo Garcia (2003), o cálculo do custo marginal é obtido pela probabilidade (p) de o agente ser pego na prática da ilicitude, pelo rigor da punição (f) aplicada ao agente e pelo custo moral ($R(x)$) assumido pelo agente quando pratica a corrupção. Nesse custo, também estão incluídos o emprego e a remuneração relacionados à atividade lícita, uma vez que estão em risco quando o agente se envolve em ilegalidades, como o suborno, por exemplo. Além disso, o indivíduo também analisa o custo financeiro de se realocar no mercado de trabalho, caso isso seja necessário. O benefício marginal, por seu turno, é obtido fundamentalmente pelo valor recebido pelo agente como retribuição pelos serviços ilícitos prestados.

Considerando-se a possibilidade de alteração no cenário descrito pelo gráfico, como, por exemplo, elevação do custo de oportunidade corrupta e/ou diminuição dos benefícios auferidos, haverá mudança na posição do ponto de intersecção E. Nesse caso, ocorrerá um deslocamento da curva de custo marginal para cima e da curva de benefício marginal para baixo, promovendo uma redução da zona de lucro e ampliando a zona de inutilidade/prejuízo do agente corrupto. Garcia (2003, p. 122) apresenta dois gráficos para ilustrar um contexto de implementação de ações que reduzem a quantidade de serviços corruptos:

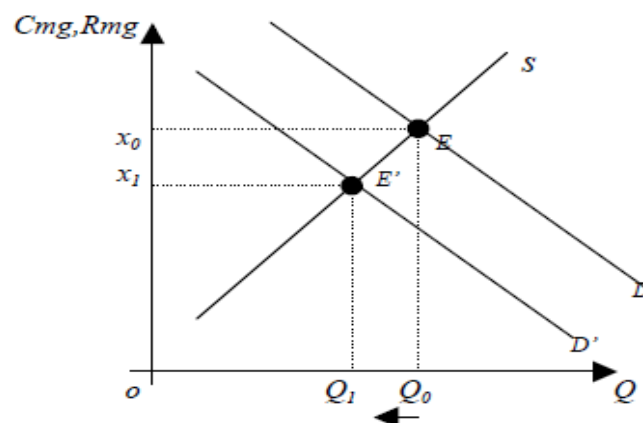
Gráfico 3 – Aumento no custo das ações corruptas



Fonte: Garcia (2003, p. 122)

O Gráfico 3 representa um aumento no custo de incorrer em corrupção. A elevação no custo marginal (Cmg) provoca um deslocamento da curva de oferta para a esquerda. As variáveis aí envolvidas – probabilidade de ser descoberto e rigidez da punição – influem na decisão de se corromper. Desse modo, fiscalização e supervisão mais meticolosas, aumento relativo da remuneração e alteração normativa tipificando condutas e aperfeiçoando os mecanismos de punição, aumentam significativamente os custos de adotar um comportamento corrupto.

Gráfico 4 – Diminuição dos benefícios das ações corruptas



Fonte: Garcia (2003, p. 122)

O Gráfico 4 explicita uma conjuntura de redução das vantagens obtidas com a oferta do serviço ilícito, implicando queda do benefício marginal. Isso se evidencia pelo deslocamento

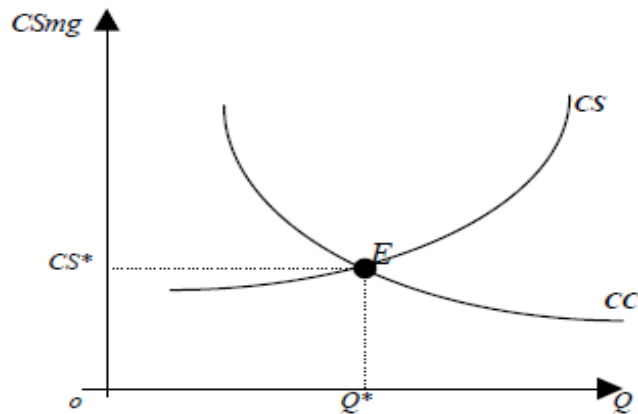
da curva de demanda para a esquerda. Melhorias no funcionamento da burocracia estatal, por exemplo, pode restringir os ganhos pretendidos por aquele que demanda os serviços ilegais, promovendo uma redução na quantia que está disposto a pagar, a título de propina. Segundo Garcia (2003, p. 123)

O montante de incentivos (salários mais altos, promoções, gratificações, etc.) que a agência [...] estará disposta a ofertar aos agentes públicos e o custo que terá que incorrer com a busca de eficiência na prestação dos serviços e o crescimento da estrutura burocrática responsável pela fiscalização das ações dos agentes dependerá do nível ótimo de corrupção estabelecido pelo governo ou autoridade central. Esse nível irá variar de acordo com o ambiente institucional, o regime político e a liberdade de imprensa vigente.

Para o autor, levando-se em conta esses fatores, é possível estabelecer o nível ótimo de corrupção que seja socialmente aceitável. Um ponto ótimo entre os custos da corrupção para a sociedade e os custos decorrentes de seu combate. À medida que os custos de enfrentamento da corrupção aumentam, reduz-se o potencial lesivo dessa conduta ilegal, até alcançar um patamar em que os gastos no combate à corrupção superam seus resultados benéficos. Assim, no nível ótimo de corrupção, os gastos destinados ao combate das condutas desonestas são compatíveis com os benefícios propiciados pelo decréscimo da corrupção.

Klitgaard (1994) *apud* Garcia (2003, p. 356) propõe uma função que correlaciona o custo social marginal de uma unidade de corrupção com o somatório de todas as atividades corruptas praticadas na sociedade. Supondo-se que existam poucos casos de comportamento corrupto, é de se esperar que sua detecção seja muito onerosa. Diversamente, se os episódios de corrupção estiverem disseminados, a detecção restará facilitada e a implementação de medidas de controle serão menos dispendiosas para a sociedade. O gráfico reproduzido abaixo tem como escopo apresentar o nível ótimo de corrupção na sociedade.

Gráfico 5 – O nível ótimo de corrupção



Fonte: Klitgaard (1994, p. 45)

Em que:

CS_{mg} descreve o custo social marginal da corrupção

CS descreve o custo social da corrupção

CC descreve o custo de combater a corrupção

Q^* representa a quantidade ótima de corrupção;

Q representa a quantidade de corrupção na economia

No Gráfico 5 apresenta-se a articulação das funções de custo social da corrupção e de custo com o combate da corrupção com vistas a identificar o nível ótimo de corrupção, devendo-se destacar que, onde as curvas se interceptam (ponto E), demarca-se o grau ótimo de corrupção. Entretanto, esse grau ótimo de corrupção atende a critérios eminentemente econômicos, de modo que compete à sociedade definir se este nível de corrupção é razoável e até que ponto qualquer nível de corrupção, mesmo o mais insignificante, não pode favorecer uma desestruturação institucional.

3 INTERPRETANDO A CORRUPÇÃO A PARTIR DO INSTRUMENTAL ANALÍTICO DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

No capítulo anterior, foram apresentados os principais elementos constitutivos da Teoria Econômica do Crime, com vistas a compreender a aplicação desses conceitos à modalidade específica de crime que se discute neste trabalho, a saber, a corrupção. As considerações que se seguem – assentadas na Teoria da Escolha Pública – incorporam novos elementos à análise do fenômeno sem, contudo, implicarem ruptura teórica entre as duas abordagens. Pelo contrário, também nessa perspectiva aparecem os pressupostos do comportamento racional e do autointeresse, mas agora dentro da esfera pública.

3.1 Teoria da Escolha Pública: Enunciando Conceitos

Antes de examinar os pressupostos e corolários da Teoria da Escolha Pública (*public choice*), é interessante situar o período e contexto de sua elaboração. De acordo com Cruz (2011, p. 1), nos idos de 1950, surge nos Estados Unidos uma corrente teórica que empregava metodologias oriundas das ciências econômicas para analisar aspectos ligados às instituições jurídico-legais – o que se convencionou chamar *Análise Econômica do Direito (law and economics)*. Essa perspectiva pressupõe que as instituições jurídicas são variáveis que integram o sistema econômico, interagindo e promovendo alterações nos demais elementos desse sistema. Nesse sentido, a *Análise Econômica do Direito* tem como objeto de estudo os fenômenos sociais decorrentes da escolha que os indivíduos devem fazer quando estão agrupados, de modo que sua decisão reflita o que é mais vantajoso a eles mesmos ou o que mais benéfico ao grupo. Para o autor, a Teoria da Escolha Pública seria uma das expressões dessa análise.

Segundo Borsani (2004, p. 105), o marco temporal da gênese e desenvolvimento dessa abordagem teórica remonta ao século XVIII, vinculada à descrição do “paradoxo do voto²⁰”, proposto pelo matemático francês Marquês de Condorcet. Sua origem contemporânea, entretanto, situa-se entre o final da década de 1950 e meados de 1960 com a publicação de *The*

²⁰ O paradoxo ou critério de Condorcet descreve um sistema de escolha coletiva no qual a preferência por uma alternativa é de tal natureza que sobrepuja todas as demais numa sequência de comparações por pares, uma diante da outra, empregando a regra de maioria simples (SANDRONI, 1999, p. 142).

calculus of consent, de autoria²¹ dos economistas James Buchanan²² e Gordon Tullock. Conforme esclarece Bernabel (2009, p. 7), o cálculo do consentimento despontou a partir da influência e incorporação das proposições da Teoria da Escolha Racional e da Teoria dos Jogos²³, sendo que as referidas teorias emergem do esforço de formalização das ciências humanas, com o objetivo de conferir maior rigor às explicações e permitindo quantificar as respostas formuladas em razão de questões de caráter teórico.

Considerando-se esse contexto de surgimento, são propostas algumas definições para a Teoria da Escolha Pública, destacando-se três. Para Mueller (1989, p. 1 *apud* DIAS, 2010, p. 36), a referida teoria diz respeito ao estudo econômico do processo decisório para além da lógica do mercado. Na medida em que procura aplicar pressupostos da Economia à Ciência Política, teoriza sobre: a forma como o Estado vota regras, o modo como os eleitores se comportam, a atuação dos partidos políticos, o funcionamento da burocracia, entre outras. Conclui afirmando que a escolha pública aplica a metodologia da Economia, admitindo o postulado de que o homem é um ser racional, egoísta e maximizador de utilidade.

Para Buchanan (2003), a escolha pública deve ser compreendida como um programa de pesquisa e não como um ramo da Economia. Trata-se de um conjunto de teorias das falhas governamentais que se contrapõem às teorias das falhas de mercado²⁴, que poderiam ser resumidas como “a política sem romance”, afastando-se da ideia de que os agentes políticos

²¹ Outros autores, e seus respectivos trabalhos, também são apontados por Borsani (2004, pp. 105-106) como cofundadores ou precursores da Teoria da Escolha Pública, entre os quais menciona-se Joseph Schumpeter (*Capitalism, socialism and democracy*, 1942); Kenneth Arrow (*Social choice and individual values*, 1951); Anthony Downs (*An economic Theory of democracy*, 1957); Mancur Olson (*The logic of collective action*, 1965); e, por fim, William Riker (*The theory of political coalitions*, 1962). O autor destaca que o trabalho de Arrow originou a Teoria da Escolha Social, que se diferencia da Teoria da Escolha Pública por dedicar-se a estudar quais são, ou deveriam ser, os procedimentos democráticos que asseguram que as escolhas sociais representem o agregado das preferências individuais que efetivamente maximizem a satisfação/bem-estar do conjunto social. Além disso, a Escolha Social objetiva identificar as formas mais apropriadas para mensurar essa satisfação/bem-estar.

²² Registre-se que Buchanan recebeu o Prêmio Nobel em Ciências Econômicas na edição de 1986, exatamente por suas pesquisas na área da escolha pública, desenvolvendo as bases contratuais e constitucionais para a teoria da tomada de decisões econômicas e políticas (NOBELPRIZE, 2014b).

²³ O início da Teoria dos Jogos é associada ao trabalho pioneiro de Johannes von Neumann, que, em 1928, utilizou análise matemática dos jogos de salão. Por volta da década de 1940, em parceria com Oskar Morgenstern, Neumann publicou o famoso tratado *Theory of Games and Economic Behavior*, obra de grande repercussão entre matemáticos e economistas, cujas contribuições nessa área são profundas ainda na atualidade (CARVALHO, 1957, p. 17). A teoria dos jogos pode ser definida como uma teoria que utiliza a lógica matemática para modelar fenômenos que podem ser analisados em situações que envolvem dois ou mais agentes de decisão que interagem entre si, fornecendo uma linguagem que descreva os processos de decisão conscientes e objetivos que envolvem mais de um indivíduo (SARTINI et al, 2004, p. 1).

²⁴ De acordo com Borsani (2004, p. 104), a Teoria da Escolha Pública diverge das concepções político-econômicas que predominaram no pensamento econômico a partir do pós segunda guerra, amplamente inspiradas nas ideias de Keynes e em sua crença do processo político ser capaz tanto de fomentar o bem-estar do conjunto da sociedade, quanto do Estado corrigir as falhas de mercado. A economia do bem-estar acreditava que as políticas públicas eram eficientes para controlar as variáveis econômicas e capazes de motivar as elites tecnocráticas (visão tecnocrática e benigna do processo democrático).

estão sempre a serviço do bem coletivo. Esse programa de pesquisa, segundo o autor, incorpora em suas análises a presunção de que os indivíduos não adotam um comportamento ascético quando saem do mercado para atuar na esfera política, de sorte que deixa de responder aos incentivos comuns do mercado.

Tullock (2005), por seu turno, define a Teoria da Escolha Pública como a análise científica dos processos de decisão política num contexto democrático, considerando nessa análise como se comporta o governo e, particularmente, como se comporta os indivíduos com relação ao governo, valendo-se, para tanto, de princípios econômicos como ferramenta metodológica para o estudo de objetos pertencentes ao campo da Ciência Política.

Em seu conjunto, as teorias supramencionadas conduzem a duas implicações. A primeira delas é situar a Teoria da Escolha Pública na interface entre Economia e Política. A segunda, é vincular as decisões coletivas às escolhas individuais. Em suma, a teoria em questão

[...] se ocupa das decisões feitas por indivíduos, integrantes de um grupo ou organismo coletivo, que afetam a todos os integrantes da coletividade. Os objetos principais das análises da [Teoria da Escolha Pública] são as resoluções tomadas nas diferentes instituições políticas dos Estados democráticos representativos. Um dos principais objetivos dos trabalhos [nessa perspectiva] tem sido determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, evidenciando a estreita relação dos resultados econômicos com as regras e procedimentos para a tomada de decisões no âmbito político (BORSANI, 2004, p. 104).

Quando se considera as abordagens da Economia e da Ciência Política isoladamente, percebe-se uma diferença em relação à proposta de análise que articula as duas disciplinas. Segundo Borsani (2004, p. 104), enquanto a teoria econômica – ao menos algumas correntes na história do pensamento econômico – concentrou-se na análise do funcionamento do mercado e das escolhas individuais dos consumidores/produtores, considerando os aspectos políticos apenas em algumas circunstâncias, entre as quais as implicações da regulação governamental sobre os preços, o consumo e a produção, quando se propõe as políticas de governo que melhoram os resultados macroeconômicos; a Ciência Política ocupou-se na teorização acerca do funcionamento ideal dos regimes democráticos, sem conferir significado relevante ao comportamento dos indivíduos na explicação dos resultados políticos. Nesse sentido, a Teoria da Escolha Pública inova ao encadear elementos das duas perspectivas.

Em sua exposição, Borsani (2004) identifica duas principais formas de aplicação dessa teoria. A primeira delas, na investigação das estratégias utilizadas pelos atores que intervêm nos processos decisórios dos governos democráticos, na tentativa de apontar quais são os

resultados possíveis em face do conjunto de regras e instituições políticas existentes. A segunda forma aplica-se nos estudos sobre os processos de escolha das regras e instituições que determinam as decisões coletivas no governo e a maneira como são selecionadas os integrantes desse governo. Segundo o autor, as regras em questão regulamentam e delimitam os procedimentos adotados nas deliberações que ocorrem no conjunto de instituições políticas (Executivo, Legislativo, Judiciário, burocracia), objetivando qualificar a escolha de regras e instituições de modo que o processo decisório esteja inclinado ao interesse coletivo.

Conforme explica Seldon (2005, p. 141), os analistas da escolha pública elaboraram diversas interpretações sobre as motivações econômicas dos políticos e os desdobramentos do poder político no cotidiano das pessoas – cujos efeitos incidem, principalmente, pela prescrição normativa (leis, normas, regulamentos) e pela tributação (impostos, taxas). Seguindo em sua argumentação, destaca que, conforme afirma Tullock (2005), “pessoas são pessoas”, significando com isso que os indivíduos se conduzem seja na vida pública seja na vida privada atendendo às mesmas motivações. Essa percepção econômica das motivações humanas contrasta com o ponto de vista clássico da Ciência Política, segundo o qual as pessoas se comportam de modo generoso na vida pública, ao passo que agem de forma egoísta na vida privada. Segundo o autor,

A análise da escolha ‘pública’²⁵ mostrou que essa distinção é falaciosa e tem provocado graves erros no estudo e na conduta da vida pública no governo. Mais que isso, mostrou os efeitos danosos, sobre a liberdade, do excesso de governo gerado pelo sistema democrático, através do qual as pessoas permitiram ser governadas por representantes por elas eleitos na esperança de que esses representantes protegessem seus interesses. O exame aprofundado, pelos economistas da escolha pública, do processo coletivo de tomada de decisões do governo revelou contrastes marcantes com o processo de tomada de decisões das pessoas em suas compras e vendas na qualidade de indivíduos, famílias, grupos voluntários ou espontâneos, empresas ou outras unidade nas transações diárias nos mercados (SELDON, 2005, p. 142).

Na compreensão de Seldon (2005), a politização das instituições públicas não assegura a priorização das escolhas do público real (indivíduos ou família), uma vez que os representantes – e não as próprias pessoas – estão encarregados das decisões coletivas, de modo que a decisão política acerca da produção de bens e serviços difere em seus resultados da

²⁵ Seldon (2005, p. 148) prefere a expressão “teoria econômica da política” à dicção “escolha pública”, apresentando três razões para tal: 1. O exercício do poder político não converte as pessoas em “santos altruístas ou sábios visionários”; 2. Os governos eleitos são incapazes de presumir as preferências individuais daqueles que pretendem representar; 3. Historicamente, mesmo nos contextos em que os grupos iniciam sua atuação priorizando os interesses do povo, no decorrer do tempo tendem a sobrepor seus próprios interesses, principalmente quando as mudanças na economia os tornaram indesejáveis, dispensáveis e motivos de indignação.

decisão tomada diretamente pelo povo. Essa divergência entre os resultados esperados pelo público real e aquele produzido pelos seus representantes decorre do fato de que estes últimos agem para promover a transferência de recursos públicos da maneira que mais satisfatoriamente atendam aos seus interesses.

Uma vez examinados esses conceitos, deve-se introduzir duas questões que são desenvolvidas a partir da Teoria da Escolha Pública – e que propiciam uma melhor compreensão da corrupção sob esse prisma teórico – quais sejam, o comportamento *rent seeking* e a Teoria da Burocracia, o que será feito nas duas seções subsequentes.

3.1.1 O comportamento *rent seeking*

O autor pioneiro no desenvolvimento do conceito de *rent seeking*²⁶ foi Gordon Tullock, em 1967, no ensaio *The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft*, publicado pelo *Western Economic Journal*, ao passo que o termo só foi cunhado 7 anos depois por Anne Krueger, no artigo *The political economy of the rent-seeking society*, publicado pela *The American Economic Review* em junho de 1974 (TULLOCK, 1967; KRUEGER, 1974). Desde então, a temática tem se difundido no meio acadêmico, tornando-se um dos principais tópicos de pesquisa tanto no âmbito da escolha pública quanto na teoria econômica em geral (TULLOCK, 2005, p. 55).

O termo *rent seeking* – em que pese a dificuldade de vertê-lo para o português, sendo traduzido corriqueiramente como *privilégios especiais*, *privilégios de mercado* ou *caçadores de renda* – designa o comportamento que visa obter do governo privilégios de mercado. Entre as atividades que estão incluídas nesse tipo de comportamento destacam-se a organização de *lobby*²⁷ para influenciar o Congresso, o subsídio de viagens, palestras, jantares e férias para

²⁶ Acerca do termo, afirma Tullock (2005, p. 56): “Como um dos criadores do conceito, gostaria de dizer que não gosto da expressão ‘*rent seeking*’. Se eu fosse investir uma grande soma de dinheiro para descobrir a cura do câncer eu estaria, no sentido econômico da expressão, buscando uma renda econômica. O leitor concordará, contudo, que avaliáramos essa atividade de uma forma totalmente diferente da avaliação da atividade de uma empresa farmacêutica, que usa o Congresso para impedir a concorrência. Suspeita-se que a maioria dos economistas, quando usa a expressão ‘*rent seeking*’, não a associa ao tipo de renda econômica que se poderia obter em decorrência da minha cura do câncer. Quando se observa alguém recebendo uma renda econômica ou se envolvendo em atividades que poderiam gerar uma renda econômica a primeira ideia que vem à cabeça é a de perguntar se a sociedade como um todo se beneficia do resultado da atividade ou do *produto* que gera a renda econômica”. Apesar da discordância do autor, a expressão *rent seeking* foi consagrada pelo uso. Em razão disso, e com a devida licença ao desagrado de Tullock, esta expressão será utilizada neste trabalho, de modo intercambiável com as traduções presentes nas fontes consultadas, tais como *privilégios especiais*, *privilégios de mercado* e *caçadores de renda* (TULLOCK, 2005; BORSANI, 2004; SILVA, 2004).

²⁷ No inglês, a palavra significa, literalmente, *vestíbulo* ou *antessala*, mas tem sido utilizada para se referir a pessoas ou grupos (empresas, grupos econômicos, sindicatos, associações de classe, entre outros) que intentam influenciar atos e procedimentos do Poder Público, principalmente as atividades do Legislativo. Nesse sentido,

legisladores além das doações para campanhas eleitorais (BORSANI, 2004, p. 116). Todo esse esforço tem como objetivo assegurar ganhos monopolistas naqueles setores suscetíveis de regulamentação governamental, isto é, busca-se obter ganhos econômicos operando no interior do sistema político, na tentativa de conduzir a intervenção estatal para obter privilégios especiais, a exemplo de isenções tributárias, imposição de barreiras aduaneiras, restrições à importação, alocação de investimentos públicos em determinados setores e permissões/concessões governamentais para que particulares explorem determinadas atividades em condição monopolista (TULLOCK, 2005).

Quando se afirma que o comportamento *rent seeking* explora as possibilidades de maximização de ganhos dentro do contexto institucional, assume-se premissas da escolha racional. Silva (1995, p. 10) sustenta que

[...] os agentes que atuam na esfera pública devem ser encarados como *homo oeconomicus*²⁸. Na verdade, eles são caçadores-de-renda (*rent-seekers*) como qualquer agente dentro da sociedade. Dentro desta concepção, todo agente privado ou público age de acordo com princípios privados e, se houver a possibilidade, busca transferir renda de outros setores da sociedade.

Sendo assim, a decisão pela caçada de renda em detrimento de atividades produtivas decorre de um conjunto de regras do jogo econômico, político e social – compreendendo instituições, legislações, regulamentações estatais, princípios éticos – que estabelecem um sistema de incentivos (*pay offs*) que, por sua vez, determinarão a alocação dos recursos financeiros e humanos, de modo que, o agente decidirá pela atividade que lhe seja mais rentável. Nessa perspectiva, os agentes públicos e privados agem segundo princípios privados e, caso seja possível, empenha-se na transferência de outros setores da sociedade (SILVA, 1995).

De acordo com Silva (1995, p. 83) a teoria do *rent seeking* é uma expressão singular da teoria da escolha pública, com a qual estabelece uma relação de complementaridade. Isso se deve, entre outros aspectos, pela compreensão de que agentes privados, de modo oportunista,

procuram estabelecer vínculo com deputados e senadores mais influentes nas comissões onde os projetos de lei tramitam, seja para tentar impedir a tramitação ou aprovação de leis desfavoráveis aos grupos/empresas que representam, seja para acelerar esse processo quando interessa a tais grupos (SANDRONI, 1999, p. 352).

²⁸ Conforme esclarece Sandroni (1999, p. 285), o *homo oeconomicus* é um constructo conceitual elaborado pelos economistas vinculados à escola clássica (Adam Smith, David Ricardo, entre outros), segundo o qual o homem é um ser perfeitamente racional e apto a decidir fundamentado em critérios puramente econômicos, preocupando-se em conseguir o máximo de benefício com o mínimo de sacrifício imediato. Segundo o autor, “O homem econômico agiria racionalmente no sentido de maximizar sua riqueza e assim introduzir novos métodos produtivos para enfrentar a concorrência no mercado. O conceito foi uma abstração conveniente da escola clássica, útil nas discussões e análises econômicas e na elaboração de suas teorias” (SANDRONI, 1999, p. 285).

podem usar a estrutura administrativa e o orçamento do Governo para comandar rendas de outros setores da sociedade.

Pode-se perceber, a partir dessas considerações iniciais, que o comportamento *rent seeking* não é inócuo, ainda que ocorra dentro da legalidade. Acerca disso, Tullock (2005, p. 56) explica que durante muito tempo os economistas argumentaram que a concessão de privilégios pelo governo – aí incluindo-se monopólios e privilégios de qualquer natureza – não impunham ônus excessivo à sociedade, pois nesse caso ocorreria apenas transferências de renda entre o grupo que pressionou para obter lucros de monopólio e o consumidor, que perdeu renda real por ter pago preços mais altos. Como as partes envolvidas nesse processo pertencem à mesma sociedade, acreditava-se que os valores dessas transferências acabavam se compensando, embora se admitisse que o regime de concorrência fosse mais eficiente que o monopólio.

Agora nos demos conta de que essa linha de raciocínio está errada. Ela pressupõe que o privilégio especial, ou o monopólio, no fundo é uma graça divina. No mundo real, as pessoas tem que batalhar e competir para obter um privilégio especial. [...] não há razão para supor que os recursos investidos em *rent seeking* devessem ter uma rentabilidade maior do que se fossem investidos em outros empreendimentos (TULLOCK, 2005, p. 57).

No mesmo sentido, Borsani (2004, p. 117) assevera que, diferentemente do processo econômico relacionado à produção de um novo bem ou serviço para a obtenção de lucros maiores, as atividades de caçada de renda não criam qualquer valor, antes ampliam os custos para a sociedade. E mais: as atividades *rent seeking*, além de gerar transferências de renda dos consumidores para os produtores de bens e serviços, agregam custos sociais por gastarem recursos de forma ineficiente. Ocorre que, segundo o autor, a criação de monopólios pelo governo, frequentemente, ocorre por mera decisão da Administração,

[...] mas pela influência de grupos de interesses e os esforços bem-sucedidos desses para convencer aos políticos das necessidades de regulações que beneficiem suas atividades. [...] todo grupo ou indústria com poder suficiente para pressionar o governo o exercerá para impor controles de entrada no seu mercado. A questão a resolver é de que forma e por que a atividade *rent seeking* pode chegar a conseguir os privilégios almejados. Segundo a perspectiva da escolha pública, políticos e burocratas têm comportamentos racionais e egoístas e, por isso, procuram maximizar os votos e os benefícios econômicos (e não-econômicos). Os *rent seekers* podem prover esses últimos e contribuir na maximização dos votos, por exemplo, aportando fundos para as campanhas eleitorais (BORSANI, 2004, p. 118).

Aqui já se insinua o encadeamento entre o comportamento *rent seeking* e a Teoria da burocracia. Não se pode desconsiderar que, nas democracias modernas, as decisões políticas só são executadas após percorrer a estrutura da burocracia pública, ou seja, a execução e a maneira como se executa as decisões coletivas dependem não apenas das instâncias políticas, mas também a burocracia (BORSANI, 2004, p. 118). Tomando como verdadeira essa assertiva, discute-se no próximo tópico esse outro desdobramento da Teoria da Escolha Pública – a burocracia – para, finalmente, proceder a aplicação desses pressupostos teóricos ao fenômeno da corrupção.

3.1.2 A teoria da burocracia

Antes de conceituar burocracia e discorrer sobre as implicações da Teoria da Escolha Pública nessa definição, é necessário afastar os significados aos quais não se vincula. Silva (1995, p. 9) esclarece que parte significativa da produção sobre a burocracia em Ciências Sociais é, fundamentalmente, de vertente weberiana, o que implica dizer que reproduz em suas análises um modelo racional e legalista segundo o qual a burocracia (pública e privada) estrutura-se seguindo uma lógica hierárquica, com vistas a obter os fins programados, com toda a eficiência e eficácia possíveis. Nesse modelo, considerando-se especificamente a burocracia pública, os agentes que a integram dispõem de uma formação técnica adequada às funções que desempenham, atuando segundo as normas burocráticas, com imparcialidade e diferenciando os fins privados dos públicos (SILVA, 1995, p. 9).

Segundo Weber (1991, pp. 11-12), para que a administração de um cargo seja especializada exige-se preparação aprimorada e expertise daquele que o exerce, a despeito de ser um executivo, um empregado ou funcionário público. Exige-se, ainda, que a função se adeque a um conjunto de normas gerais, cujo conhecimento corresponda a um saber técnico específico, que disponha de algum grau de estabilidade e precisão, e que possam ser aprendidas. Relativamente ao setor público, a racionalidade subjacente a esse modelo condiciona a atuação dos agentes à realização do bem público e à preservação da coisa pública, fazendo com que o conhecimento técnico adquirido seja utilizado unicamente para atingir as metas estabelecidas dentro do governo (SILVA, 1995, pp. 9-10).

Tullock (2005) argumenta que a percepção tradicional é que a preocupação do burocrata é maximizar o interesse público, o que o autor considera como uma compreensão equivocada, haja vista que os burocratas são como as demais pessoas que se interessam mais pelo próprio bem-estar do que pelo bem público. “Os burocratas do governo são, a esse respeito,

muito similares aos executivos do setor privado no sentido de que procuram maximizar o bem-estar de seu empregador, o Estado, somente se vale a pena para eles”, diz Tullock (2005, pp. 66-67). No mesmo sentido, Silva (1995) entende que o problema implícito dessa interpretação da burocracia está em distinguir a racionalidade privada da racionalidade pública, ignorando a influência da estrutura de motivações em face do conjunto de regras e valores. Assim, os burocratas são caçadores de renda como o são outros agentes dentro da sociedade, agindo de acordo com princípios privados e, havendo condições para tal, procura transferir renda de outros setores da sociedade (SILVA, 1995, p. 10).

Partindo desse pressuposto – de que os burocratas adotam um comportamento racional, estratégico e oportunista para satisfazer os próprios interesses e alcançar seus objetivos – a Teoria da Escolha Pública elabora modelos de análise do tipo principal-agente²⁹, que permitem correlacionar os objetivos e motivações de um ator principal (que pode ser o Executivo, o Legislativo, uma comissão legislativa) e os propósitos e incentivos de um ator subordinado (representado pela burocracia) (BORSANI, 2004, p. 119). As questões elementares que a relação principal-agente ensejam envolvem, de um lado, o papel da informação, dos incentivos e o posicionamento dos agentes diante do risco e, de outro lado, o modo e a intensidade com que a burocracia influencia as decisões provenientes do governo (SILVA, 1996b, p. 47; BORSANI, 2004, p. 119). A resposta para tais questões, no entendimento de Borsani (2004), exige que se conheça ou se presuma quais os objetivos dos burocratas, de onde extraem seu poder e quais são os mecanismos utilizados pelo poder político para concatenar as decisões aos objetivos propostos.

Essa temática se apresenta como uma questão a ser analisada pela Teoria da Escolha Pública devido a dois fatores: o aumento do orçamento público e a crescente complexidade da burocracia. Por meio do orçamento público, o Estado procura equacionar a implementação de políticas públicas com os recursos financeiros de que dispõe, na tentativa de ampliar a concretização de tais políticas – tornando a questão do orçamento público um tema extremamente relevante para o processo político. Ocorre que a elaboração orçamentária do governo requer a participação da burocracia (BORSANI, 2004, p. 119). Em razão disso, Silva (1996b, p. 45) assevera que as manifestações mais modernas da Teoria da Escolha Pública

²⁹ Em sua definição sobre o binômio principal-agente, Silva (1996b, p. 45) diz: “De uma forma genérica, o principal é aquele que, numa organização, delega responsabilidades a um outro indivíduo (ou grupo de indivíduos), denominado por agente, que age de acordo com seus objetivos privados. Portanto, quando se pensa na criação de uma agência pública cujo objetivo é implementar e gerir um plano de governo, pode-se afirmar que diversos problemas de agência ou principal-agente emergirão. Ademais, deve-se supor que os funcionários públicos e contratados têm suas ações motivadas privadamente e não coletivamente”.

consideram que “[...] as ações na esfera pública são políticas num sentido muito específico, qual seja: os interesses privados dentro e fora do Estado são relevantes para explicar as próprias ações de governo”.

Abordagens mais recentes dessa relação entre burocracia e escolha pública incluem a assimetria de informações entre o poder político e os burocratas, destacando em suas análises como estes últimos são favorecidos pela assimetria por possuírem um conhecimento mais fidedigno sobre os reais custos do serviço público, e qual a capacidade dos representantes eleitos de elaborarem normas e procedimentos institucionais de controle da informação fornecida pelos burocratas (BORSANI, 2004, p. 120). O que essas perspectivas salientam é o esforço do Principal em reduzir o poder discricionário do Agente para minimizar os desvios da burocracia, demarcando a relação de conflito que pode se estabelecer.

Considerando a análise do processo orçamentário e dos aspectos políticos que o cercam, Silva (1995, p. 83) entende que a Teoria da Escolha Pública evidencia uma questão fundamental. Aqueles que participam diretamente da elaboração do orçamento são indivíduos que tem interesses, agem de acordo com esses interesses e procuram conciliar a representação de diversos segmentos sociais com seus interesses particulares. Segue dizendo que o estudo do processo orçamentário – com todos os problemas que lhe são inerentes – exige uma teoria política que presuma a existência de conflitos que se manifestam desde a elaboração orçamentária até à sua execução.

Há uma outra característica do processo político em geral e do processo orçamentário em particular que deve ser explicitada. Os interesses que são representados dentro do Governo e que se refletem na alocação dos recursos orçamentários geram conflito político pois existe uma restrição orçamentária intertemporal do Governo. Isto é, seja num determinado instante do tempo ou ao longo de um período contínuo, o Governo se defronta com recursos orçamentários escassos, recursos estes que são disputados por diversos grupos politicamente representados dentro do Executivo e do Legislativo (SILVA, 1995, p. 84).

Nesse sentido, o referido autor admite que o orçamento é elaborado num contexto de pressão política, sofrendo influências de vários tipos (classe, regional, grupos econômicos ou sindicais, corporações, entre outros). Não obstante, admite também que a existência de conflitos no processo orçamentário decorre da própria natureza da democracia, não representando em si mesmo um problema. Tullock (2005, p. 73) concorda que, de um modo geral, as burocracias colaboram para que se tenha um bom governo, ainda que seus objetivos não sejam os mesmos desses governos. Mesmo assim reconhece que, em determinadas conjunturas, as burocracias

tendem a configurar um significativo obstáculo. De acordo com Silva (1995), os recursos públicos, e mesmo sua alocação dentro do orçamento, podem ser utilizados para assegurar uma base de apoio político e para cooptar novos grupos para integrar essa base. À medida que estes grupos sítiam a coisa pública podem surgir conflitos que fomentam não apenas desordem orçamentária, fiscal e de opacidade e não transparência, mas também mecanismos de incentivo ao comportamento *rent-seeking* e à corrupção (SILVA, 1995, pp. 86; 96). Acerca desse aspecto é que a discussão do próximo tópico será estruturada.

3.1.3 Comportamento *rent seeking*, burocracia e corrupção

Tanto na exposição a respeito do comportamento *rent seeking* quanto nas considerações acerca da burocracia – ambas estruturadas a partir de conceitos oriundos da Teoria da Escolha Pública – foram sendo pontuados os potenciais efeitos nocivos associados a essas ocorrências. No entanto, os prejuízos a que se fez alusão não estão, forçosamente, relacionados à atividades ilícitas. Os autores consultados, inclusive, optam por tratar a temática tomando como referência conjunturas onde as práticas ocorrem dentro da legalidade. Doravante, o componente *ilegalidade* passa a integrar a análise, na tentativa de explicar como a caçada de renda, sob determinadas condições institucionais – aí incluindo-se a burocracia – pode degenerar ao ponto de se caracterizar como prática de corrupção.

Deve-se assentar, de início, que o conjunto de práticas a que se atribui a alcunha de *corrupção* pode ser considerado uma manifestação particular do comportamento *rent seeking*. Isso ocorre, principalmente, em contextos marcados por regras e instituições que criam incentivos à caçada de renda ilegal. Silva (2004) interpreta a relação entre a teoria do caçador de renda e a corrupção como um elemento que provavelmente integra os objetivos dos agentes públicos e privados e aparece na estrutura dos incentivos que prevalecem numa economia, de modo que “A rigor, todos os agentes, se puderem, caçam renda dentro de fora da lei, caso não haja nenhuma consideração de restrição moral e legal que imponha algum custo à ação” (SILVA, 2004, p. 128).

Conforme foi desenvolvido anteriormente, o objetivo da caçada de renda é auferir lucro econômico positivo no longo prazo, ou seja, busca-se obter o máximo de renda possível num decurso de tempo suficientemente longo. Para que isso ocorra é comumente necessário explorar as imperfeições institucionais e, até mesmo, afrontar regras de conduta econômica, social e, principalmente, legal.

À vista disso, a escolha por empreender caçada de renda fora da lei – em detrimento da obtenção lícita de renda – atende a critérios de racionalidade, que incluem o conhecimento do contexto institucional no qual a decisão é tomada, o sistema de incentivos (maximização de renda) e o sistema de desincentivos (prisão, multa e desemprego). Em seu conjunto, esses elementos constituem a racionalidade econômica do agente, bem como integram as variáveis do cálculo que ele processa antes de agir, no qual considera o potencial de rentabilidade da prática corrupta descontado o risco de punição (SILVA, 1995, p. 45). Por conseguinte, ao final do processo decisório, o agente escolherá a caçada de renda fora da lei se esta for a opção mais rentável – quando considerada as possibilidades de auferir ganhos legais – e se os riscos de ser descoberto e punido forem insignificantes. Caso contrário, não incidirá em corrupção. Essas conclusões são muito semelhantes àquelas decorrentes da Teoria Econômica do Crime, apresentadas no segundo capítulo – o que demarca os pressupostos comuns a essas abordagens.

Esse entendimento aplica-se igualmente ao agente público, quando este assume o comportamento *rent seeking*. A prática de corrupção pelo agente público encontra-se expressa, sobretudo, nos sistemas de solicitação, oferta e recebimento de propinas. Segundo afirma Silva (2004, p. 128) as teorias da corrupção que inserem em suas análises o comportamento caçador de renda fora da lei podem ser enriquecidas pelas reflexões da *economia política da propina*³⁰, haja vista que os fenômenos do suborno e da propina são inerentes aos estudos econômicos das instituições burocráticas e legais. Nesse sentido, a existência de um sistema de incentivos ao pagamento de subornos e propinas está diretamente relacionado ao nível de discricionariedade exercida pelos agentes públicos quanto à destinação de benesses ou imposição de custos ao setor privado.

É interessante notar que o modelo do tipo Principal (P) – Agente (A), mencionado no tópico anterior, aplica-se satisfatoriamente à análise dessas relações estabelecidas entre os agentes no contexto político permeado pela burocracia. De acordo com Garcia (2003, 2004), esse modelo pode ser utilizado para explorar como os mecanismos de oportunidades e incentivos à corrupção se apresentam na interação entre agentes públicos e privados no ambiente burocrático, considerando-se as imperfeições e assimetrias de informação que caracterizam as relações entre a sociedade/contribuintes, políticos, burocratas e empresas.

³⁰ Essa formulação teórica foi elaborada por Rose-Ackerman, na obra *A study in political economy*, publicada em 1978. Em linhas gerais, seu modelo de economia política da corrupção propõe-se a identificar e estabelecer as relações entre os sistemas de incentivos, aí incluindo-se a propina, para fundamentar a análise das implicações econômicas da corrupção no setor público e, desse modo, preconizar medidas para seu enfrentamento.

Por serem agentes econômicos racionais, políticos, burocratas (agentes públicos), empresas e usuários de serviços públicos (agentes privados), tomam decisões baseadas em princípios típicos de mercado, como oportunidades, incentivos e custos. Se as relações diárias entre os agentes forem realizadas em um ambiente burocrático sem assimetria de informações e com controle efetivo das ações da burocracia, dificilmente surgirão oportunidades e incentivos para a prática de atos corruptos. Entretanto, o ambiente burocrático possui, além de uma limitação tecnológica, que impede a realização de um monitoramento mais eficiente, setores com poderes decisórios podem ser usados discricionariamente, favorecendo ou lesando grupos ou indivíduos (GARCIA, 2004, p. 9).

Fundamentalmente, o vínculo entre o Principal e o Agente dá-se regulado por um contrato. Em razão disso, os problemas decorrentes dessa relação evidenciam-se desde o estabelecimento do contrato, estendendo-se ao processo de fiscalização de seu adimplemento, pois o contratante (Principal) possui informações limitadas para avaliar corretamente o empenho ou os procedimentos adotados pelo Agente, afetando os interesses do Principal (GARCIA, 2003, p. 189). Por isso, afirma Pondé (2007, p. 22) o problema do Principal-Agente pode ser definido em como induzir o Agente a se comportar como se ele atuasse para maximizar o bem-estar do Principal. As relações contratuais passam a funcionar a partir de uma estrutura de incentivos que exercem influência sobre o comportamento dos agentes, de modo que o cumprimento das cláusulas do contrato tornam-se passíveis de descumprimento pela adoção de comportamentos oportunistas³¹. Desse modo, se o agente está empenhado em atender seus próprios interesses e consegue explorar as assimetrias de informação existentes, cria-se as condições para que este amplie seu bem-estar em detrimento do Principal (PONDÉ, 2007, p. 22).

Garcia (2003, p. 191) esclarece que a relação Principal – Agente é baseada na divergência de interesses e no oportunismo contratual do Agente. Esse duplo fundamento impõe prejuízos ao Principal, uma vez que este precisa prefixar um sistema de recompensas e punições para o Agente, mas não dispõe de um conhecimento perfeito para instituir tais medidas. Assim sendo, amplia-se o risco do Agente adotar uma conduta desonesta e ineficiente, manipulando

³¹ A vulnerabilidade dos contratos em face do comportamento oportunista dos agentes é investigado no âmbito da Nova Economia Institucional, principalmente, nos escritos de Ronald Coase (1937) e Oliver Williamson (1991) (Zylbersztajn, 1995). De acordo com Conceição (2001), racionalidade limitada pela insuficiência de informações e o comportamento oportunista são inerentes às organizações econômicas e explicam, em grande medida, o surgimento de falhas de mercado, que complexificam a análise econômica. Segundo o autor, o oportunismo consiste na busca do autointeresse de modo astuto, expressando-se na falta de sinceridade e de honestidade nas transações. “Nos casos em que há relações de intercâmbio altamente competitivas, as tendências oportunistas apresentam pouco risco; em outros casos, muitas transações, que, no início, envolviam licitadores qualificados, transformam-se, ao longo do processo de execução do contrato — e antes de sua respectiva renovação —, em custosas e arriscadas, quando se une o oportunismo” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 90).

ou ocultando intenções e informações, para obter remuneração indevida. Quando essa análise é direcionada ao ambiente burocrático, é possível perceber a ocorrência de corrupção no compartilhamento de informações sigilosas entre os agentes públicos e privados, de modo que quando “[...] um agente detém informações não-disponíveis para os outros participantes da transação, surgem incentivos suficientes para um comportamento desonesto” (GARCIA, 2003, p. 191).

De modo exemplificativo, a sociedade (Principal) não dispõe de informações plenas que lhe permitam acompanhar e avaliar os processos e procedimentos que estão sob a condução de servidores públicos/políticos (Agente). É um problema que se apresenta, principalmente, na fase pós-contratual, quando se verifica que as incompletudes, omissões e imperfeições dos contratos geram assimetrias de informação, dificultando que o Principal monitore e imponha o cumprimento dos termos do contrato e permitindo ao Agente maximizar seus interesses. É o que no âmbito do modelo Principal – Agente denominou-se *Moral Hazard* (risco moral), em que uma das partes que integram a relação contratual não dispõe dos instrumentos necessários para observar as ações da outra parte. Nesse sentido, contextos nos quais existem oportunidades e incentivos, “[...] o comportamento de *Moral Hazard* permite que a ação corrupta não possa ser observada, proporcionando ao agente público a possibilidade de demandar propinas na troca de oferta de serviços ilícitos” (GARCIA, 2003, 193).

Balbinotto Neto e Garcia (2005, p. 332) asseveram que tanto na fase de elaboração quanto na fase de execução do Orçamento Público, “[...] podem ser priorizados projetos e atividades sujeitos a esquemas corruptos, que possibilitem a obtenção de propinas e ações com maior poder discricionário. Isto é o que se denomina *rent seeking* [fora da lei]”. Essa abordagem afasta aquelas suposições teóricas – muito improváveis de serem verificadas na prática – segundo as quais o Estado é perfeito, os burocratas comportam-se de modo profissional e estritamente público e as decisões não envolvem critérios de ordem pessoal (SILVA, 2004, p. 129). Contrariamente, presume-se que

A propina, no contexto aqui considerado, pode ser definida, a despeito da generalidade, como o meio financeiro de se transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando à transferência de renda ilegal dentro da sociedade ou a simples apropriação indevida de recursos de terceiros ou a garantia de tratamento diferenciado. A corrupção política, dentro dessa visão, pode ser encarada da seguinte forma. Os agentes públicos, em geral, e os políticos, em particular, agem como *homo economicus*. Os políticos tem como objetivo principal a eleição, a reeleição e a obtenção de um fluxo de renda. O mercado político não é perfeito, e os eleitores não possuem controle total sobre as ações de seus escolhidos. Ademais, existe muita assimetria de

informação, e o próprio processo de negociação política [...] gera espaço para o pagamento de serviços de representação de interesse de *lobbies*.

Em razão disso, a Teoria da Escolha Pública, quando analisa os sistemas de propina em sua relação com o comportamento *rent seeking* e com a burocracia, aponta para o risco – corroborado pela realidade – de que as preferências governamentais na produção de bens e serviços públicos atenda a interesses privados escusos. Isso porque as escolhas públicas não seguem critérios exclusivamente técnicos ou gerenciais e, portanto, não são neutras em relação aos diversos interesses de grupos que atuam dentro e fora dos limites do Estado. Enfim, políticos e burocratas manejam a máquina estatal a fim de representar seus próprios interesses e os interesses de agentes privados, objetivando maximizar os rendimentos por meio da caçada de renda, ainda que à margem da lei (SILVA, 2004, pp. 131-132).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Trabalho de Conclusão de Curso elaborou uma análise teórica acerca do fenômeno da corrupção, ancorado nos pressupostos e interpretações que integram a Economia do Crime e a Escolha Pública, enquanto formulações teóricas desenvolvidas no âmbito da Ciência Econômica. Tendo percorrido as etapas de discussão propostas neste trabalho, concluiu-se que a corrupção é, de fato, um fenômeno complexo, que se apresenta na realidade de todos os países, a despeito das diferenças de sua manifestação, notadamente no que se refere à extensão e ingerência das práticas de corrupção nas instituições públicas privadas.

No primeiro capítulo, apresentou-se um panorama conceitual sobre a corrupção. Ainda que se tenha reconhecido a dificuldade de formular uma concepção unívoca do que seja a corrupção, admitiu-se que, de modo bastante amplo, trata-se de um conjunto de práticas contrárias à lei que buscam satisfazer o interesse privado em detrimento do interesse público. Ao menos essa é a percepção predominante no âmbito das Ciências Sociais – notadamente, no Direito, na Sociologia, na Ciência Política e na Economia. Reconheceu-se, ainda, que a corrupção se expressa como problema que impõe uma série de consequências à sociedade, incluindo-se desde diminuição dos níveis de investimento e alocação inadequada dos gastos públicos, até o dispêndio com a manutenção de uma estrutura de prevenção, enfreteamento e punição daqueles que são surpreendidos em tais prática.

No segundo e terceiro capítulos buscou-se aprofundar a análise da corrupção no âmbito da Economia, discorrendo sobre as condições institucionais e econômicas nas quais grupos e/ou pessoas praticam a corrupção, comportando-se como agentes econômicos que caçam renda fora da lei. Para tanto, recorreu-se à Teoria Econômica do Crime e à Teoria da Escolha Pública, partindo da hipótese de que propõem uma explicação razoavelmente ampla acerca da corrupção. Tomando seus pressupostos como ferramentas de análise do fenômeno, concluiu-se que o agente, público ou privado, que ingressa em atividades dessa natureza busca satisfazer seus interesses, mesmo que seja necessário infringir a lei. Os agentes empreenderão esforços para obter o maior nível de renda possível, observando ou inobservando as regras de conduta social, econômica e legal. Nessa atividade caçadora de renda fora da lei exploram as imperfeições e os espaços na esfera da burocracia estatal, com o intuito de obter privilégios e transferir renda de outros grupos.

Ainda em conformidade com as referidas teorias, concluiu-se que a decisão de adotar um comportamento *rent seeking* ilegal decorre de um cálculo econômico que considera algumas variáveis, entre as quais o potencial de maximização dos ganhos, quando comparado com outras

atividades econômicas lícitas, o risco de ser descoberto na prática de corrupção e o rigor das sanções a ele imputadas. Considerando-se esses elementos, aqui se estabelece uma relação de complementaridade e uma importante interface entre a interpretação elaborada pela Economia do Crime e pela Escolha Pública que ampliam a compreensão e o potencial explicativo do fenômeno.

No entanto, ainda que as referidas abordagens forneçam instrumentos analíticos relevantes para o estudo da corrupção, não são isentas de uma aplicação ideológica de seus postulados. A partir da Teoria Econômica do Crime, pode-se justificar um recrudescimento excessivo das penas – principalmente as privativas de liberdade – como política de combate à corrupção, ancorada no pressuposto de que o corrupto é, essencialmente, uma expressão do *homo economicus* (racional e utilitarista), de modo que sanções cada vez mais rigorosas são necessárias para inibir que o agente decida pela prática de corrupção. Essa estratégia, ainda que não seja tomada em caráter exclusivo, ao menos é defendida como medida mais relevante, fortalecendo o discurso de que o Direito Penal, em vez de ser utilizado como instrumento subsidiário à proteção a bens jurídicos, exerça um primado sobre todas as demais resoluções e propostas de combate à corrupção.

A Teoria da Escolha Pública, por seu turno, pode ser utilizada para legitimar a defesa do Estado Mínimo. Nessa conformação, as funções do Estado são bastante limitadas, principalmente quanto à intervenção na esfera econômica. Os que se alinham à essa perspectiva argumentam que quanto maiores forem as dimensões, as funções e as prerrogativas do Estado, maiores serão as possibilidades de ocorrência de práticas de corrupção, em virtude das condições institucionais que são criadas pela burocracia e pela discricionariedade dos agentes públicos. Não sem razão, a Escolha Pública se apresentou como um contraponto teórico ao keynesianismo – conforme foi assinalado na nota de rodapé número 24 – que, em linhas gerais, é uma teoria político-econômica que defende o papel preponderante do Estado no fomento de políticas sociais e econômicas.

Essas ressalvas são apresentadas com duas finalidades. Primeiro, esclarecer que este trabalho não subscreve inteiramente os pressupostos e corolários da Teoria Econômica do Crime e da Teoria da Escolha Pública, principalmente no que diz respeito aos seus desdobramentos ideológicos. Segundo, reconhecer que as perspectivas teóricas utilizadas neste trabalho não esgotam as possibilidades de análise da corrupção como objeto de estudo de interesse das Ciências Econômicas. Nesse sentido, duas agendas de pesquisa podem ser desenvolvidas como um desdobramento deste trabalho: inicialmente, revisar a bibliografia disponível acerca da corrupção, tomando como referência outras perspectivas do pensamento

econômico; posteriormente, examinar casos concretos de corrupção comparando a aplicabilidade e potencial explicativo dessas diferentes abordagens.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ARAÚJO JR., A. F. Raízes econômicas da criminalidade violenta no Brasil: um estudo usando micro dados e pseudopainel - 1981/1996. **Revista de Economia e Administração**, v. 1, n. 3, p. 1-34, 2002. Disponível em: < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/25578/raizes-economicas-da-criminalidade-violenta-no-brasil--um-estudo-usando-micro-dados-e-pseudopainel---1981-1996> >. Acesso em 01 Mai 2018.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

BALBINOTTO NETO, Giacomio. GARCIA, Ricardo Letizia. A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no RS. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, Número Especial, p. 321-352, Mai 2005. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2086/2468>>. Acesso em: 15 Mai 2018.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

BECKER, G.S. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, v.76, p.169-217, 1968. Disponível em:<<https://olis.leg.state.or.us/liz/2017R1/Downloads/CommitteeMeetingDocument/125036>>. Acesso em: 20 Fev 2018.

BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BERNABEL, Rodolpho Talaisys. **Teoria da escolha pública**. Uma introdução crítica. 2009. 88f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-124613/publico/RODOLPHO_TALAISYS_BERNABEL.pdf>. Acesso em: 01 Mai 2018.

BETTS, Richard K. **Samuel P. Huntington**: american political scientist. 2018. Disponível em: <<https://www.britannica.com/biography/Samuel-P-Huntington>>. Acesso em: 14 Mai 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. Brasil: Malheiros, 2006.

BONIFACIO, Robert; RIBEIRO, Ednaldo. Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 20, p. 7-42, Ago. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010333522016000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 Jun. 2017.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: <<http://ucp.fazenda.gov.br/Noticias/qualidade-do-gasto-publico/LivroQualidadedoGastoPblicoSTNMF.pdf>>. Acesso em: 15 Abr 2018.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 64-77, Jan/Fev. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128>>. Acesso em: 10 Out. 2017.

BUCHANAN, James M. **Public choice**: politics without romance. The Centre for Independent Studies. 2003. Disponível em: <<http://www.montana.edu/hfretwell/documents/332/buchananpublicchoice.pdf>>. Acesso em: 12 Mai 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CAPEZ, Fernando. Curso de direito penal: parte geral. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 1.

CARVALHO, Thales Mello. **A teoria dos jogos e sua aplicação à economia**. 1957. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/1878/2759>>. Acesso em: 11 Mai 2018.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 233-269, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 Mai 2018.

CONCEIÇÃO, Otávio Augusto C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise Econômica**, nº 33, Porto Alegre, Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2000. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/download/10664/6299>>. Acesso em: 01 Jun. 2018.

_____. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, V. 23, n. 1, Porto Alegre, 2002. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2029/2410..>>. Acesso em: 01 Jun. 2018.

CONTI, Thomas Victor; JUSTUS, Marcelo. A história do pensamento econômico sobre crime e punição de Adam Smith a Gary Becker: Parte I. **Texto para discussão**, Instituto de Economia

da Unicamp. 2016. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3466&tp=a>>. Acesso em: 20 Abr 2018.

COSTA FILHO, Severiano Dias da. Corrupção: fator antiético e antieconômico. Pernambuco: **Ágora filosófica**, n. 2, jul./dez. 2005, p. 195-206. Disponível em: <http://www.unicap.br/Arte/ler.php?art_cod=1902>. Acesso em: 14 Out. 2017.

CHRISTENSEN, John. Paraísos fiscais e corrupção. **Observatório da cidadania**, 2007. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/tematicosd2007_bra.pdf>. Acesso em: 14 Mai 2018.

CRUZ, Antônio Augusto Bello Ribeiro da. Teoria da escolha pública - uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”, **Revista Virtual das Faculdades Milton Campos**, v. 9, p. 1, 2011. Disponível em: <http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antoni_oaugustocruzteoriadaescolhapublica.pdf>. Acesso em: 02 Mai 2018.

CUSTODIO FILHO, Ubirajara. **A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 27, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio de língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. Rio de Janeiro: **Cadernos CEDES**, n. 5, 2006. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>>. Acesso em: 14 Out. 2017.

_____. Notas críticas sobre o conceito de corrupção. Um debate com juristas, sociólogos e economistas. Brasília: **Revista de informação legislativa**, v. 41, n. 164, 2004, p. 125-148. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1011>>. Acesso em: 12 Out. 2017.

FONSECA-SILVA, Maria da Conceição. Funcionamento discursivo e cenas validadas de escândalos na esfera do poder político. São Paulo: **Revista Estudos Linguísticos**, v. 38, n. 3, set./dez. 2009, p. 193-203. Disponível em: <http://www.gel.org.br/estudoslinguisticos/volumes/38/EL_V38N3_15.pdf>. Acesso em: 10 Nov. 2017.

FORMIGA-XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. A corrupção política e o Caixa 2 de campanha no Brasil. 117 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramallete. 39. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GARCIA, Ricardo Letizia. **A economia da corrupção**. Teoria e evidências. Uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul. 2003. 361f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Economia. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5271/000423672.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 Jun. 2017.

_____. A corrupção no setor de obras públicas rodoviárias: um problema de assimetria de informações? **La Salle – Revista de Educação, Ciência e Cultura**, v. 9, n. 2, Canoas, jul.-dez. 2004. Disponível em: <https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/artigos/revista_la_salle/Aguardando_liberacao_direitos_autorais/2004_v9_n2/2004_v9_n2-rlgarcia.pdf>. Acesso em: 02 Jun. 2018

GARÓFALO, Gílson de Lima; CARVALHO, Luiz Carlos Pereira de. **Teoria Microeconômica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte especial**. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2013. v. 4.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. **Reflexões do impacto da corrupção no desenvolvimento econômico: uma revisão na economia brasileira**, 2007. Disponível em: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/1818/1/MPRA_paper_1818.pdf>. Acesso em: 15 Ago. 2017.

JESUS, Damásio E. de. **Direito penal: parte geral**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

KAMMER, Iris. O Estado Democrático de Direito e os fundamentos da República Federativa do Brasil, **Revista Jurídica 9 de Julho**, São Paulo, n. 2, 2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/496_arquivo.pdf>. Acesso em: 28 Abr 2018.

KLITGAARD, Robert. **A corrupção sob controle**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

KRUEGER, Anne. The political economy of the rent-seeking society. **The American Economy Review**, v. 64, n. 3, jun 1994, pp. 291-303. Disponível em: <https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/orgs/econ_office_org/Institutions_Reading_List/01._Classical_Readings_in_Growth_and_Development/Kruger,_A.-_The_Political_Economy_of_the_Rent-Seeking_Society>. Acesso em: 15 Mai 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Os efeitos deletérios da corrupção em face dos direitos humanos e fundamentais. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. Disponível em: < http://unisc.br/editora/as_multiplas_faces_red.pdf >. Acesso em: 10 Mai 2018

MARTINS, Cristiane Fortes Nunes. **O princípio da eficiência na administração pública**. 2011. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-princ%3%ADpio-da-efici%3%AAncia-na-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica>>. Acesso em: 10 Mai 2018.

MARTINS, José Antônio. **Corrupção**. São Paulo: Globo, 2008.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEOTTI, Francieli Freitas; ALVES, Felipe Dalenogare. Direitos fundamentais e orçamento público: a corrupção como obstáculo para a concretização de políticas públicas. In: LEAL, Rogério Gesta; SILVA, Ianaiê Simonelli da. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014. Disponível em: < http://unisc.br/editora/as_multiplas_faces_red.pdf >. Acesso em: 10 Mai 2018.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Preliminares. O Estado de os Sistemas Constitucionais. 6. ed. São Paulo: Coimbra, 1997. v.1.

MUELLER, Dennis. Public Choice II: a revised edition of public choice *apud* DIAS, Marco Antonio. **James Buchanan e a “política” na escolha pública**. Disponível em: <<http://estrategica.fAAP.br/ojs/index.php/estrategica/article/view/15/13>>. Acesso em: 10 Mai 2018.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MORAIS, Alexandre de. **Reforma administrativa**. Emenda constitucional nº 19/98. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NOBELPRIZE, 2014a. **Gary S. Becker – facts**. Nobel media AB. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1992/becker-facts.html>. Acesso em: 29 Abr 2018

NOBELPRIZE, 2014b. **James M. Buchanan Jr. – facts**. Nobel Media AB. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1986/buchanan-facts.html>. Acesso em: 05 Mai 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PASSOS, Carlos Roberto Martins; NOGAMI, Otto. **Princípios de economia**. 5. ed. São Paulo: Thompson Learning, 2005.

PIMENTEL, Isabella Arruda. **A corrupção no Brasil e a atuação do Ministério Público**. 2014. 128f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Direito Humanos, Cidadania e Políticas Públicas. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/ppgdh/wp-content/uploads/2015/03/Dissertacao-ISABELLA-para-imprimir.pdf>>. Acesso em: 15 Out. 2017.

PONDÉ, Luiz Felipe. **Nova economia institucional**. Roteiro de curso. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Disponível em: <<http://epge.fgv.br/we/Direito/NovaEconomiaInstitucional/2008?action=AttachFile&do=get&target=nei1.pdf>>. Acesso em: 02 Jun. 2018.

PRADO, Luís Regis; CARVALHO, Érika Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes de. **Curso de direito penal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal: parte geral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RIBAS JUNIOR, Salomão. **Corrupção pública e privada: quatro aspectos: ética no serviço público, contratos, financiamento eleitoral e controle**. Belo horizonte: Fórum, 2014.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público versus privado). In: AVRITZER, L. ANASTÁSIA, F. (Org.) Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 77-81.

SALVIATO, Rafael Buttini; MOURÃO, Gustavo Nunes. Economia do crime: um estudo sobre a teoria econômica do crime e as suas verificações no estado do paraná. **Memorial TCC Caderno da Graduação**, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<https://memorialtcccadernograduacao.fae.edu/cadernotcc/article/view/23/21>>. Acesso em: 05 Mai 2018.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Augusto Pereira dos; CASAGRANDE, Dieison Lenon. HOECKEL, Paulo Henrique de Oliveira. Teoria econômica do crime: dos pressupostos acadêmicos à empiria do dia a dia na vida de ex presidiários de Santa Maria RS. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, vol. 27, n.2, p. 308 - 325, jul. – dez. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/21087/pdf>>. Acesso em: 01 Mai 2018.

SANTOS, Bruno Freitas Alves dos. **Economia do crime: especificidades no caso brasileiro**. Monografia (Graduação) - Universidade Federal De Santa Catarina, 2007. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia293751>>. Acesso em: 01 Mai 2018.

SANTOS, Glauber Lacerda. **Corrupção, memória e o ato de julgar: o senso de justiça e o espírito de vingança no caso Collor de Mello**. Orientadora: Maria da Conceição Fonseca-

Silva; 128f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Memória: Linguagem e Sociedade. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2016.

SARTINI, Brígida Alexandre; GARBUGIO, Gilmar; BORTOLOSSI, Humberto José; SANTOS, Polyane Alves; BARRETO, Larissa Santana. Uma Introdução a Teoria dos Jogos. **II Bienal da SBM Universidade Federal da Bahia**, out. 2004. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf>>. Acesso em: 11 Mai 2018.

SCHAEFER, Gilberto; SHIKIDA, Peri A.F. Economia do crime: elementos teóricos e evidências empíricas. **Revista de Análise Econômica/UFRGS**, edição 36, ano 19, setembro de 2001. Disponível em: <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/ramde/article/download/7/6>>. Acesso em: 01 Mai 2018.

SELDON, Arthur. Escolha pública ou soberania política. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas do governo**. Uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal 2005.

SCHEEFFER, Fernando. Teoria da escolha racional: a evidenciação do *homo economicus*? **Em Tese, Revista Eletrônica dos Pós Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun., 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/1806-5023.2013v10n1p28/27245>>. Acesso em: 28 Abr 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. Brasil: Malheiros, 2007, p.66

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Relatório de Pesquisa, n.3, 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13335/Rel03-95.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 Mai 2018.

_____. **Economia política da corrupção**. Texto para discussão. Número 60. São Paulo: FGV, 1996a. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1957/TD60.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em 10 Mai 2018.

_____. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública-II. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 4, Out./Nov./Dez., 1996b. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901996000400005.pdf>. Acesso em: 14 Mai 2018.

_____. Corrupção e produção de bens públicos. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

TELES, Ney Moura. **Direito penal**: parte geral. São Paulo: Atlas, 2004a. v. 1.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de percepção da corrupção 2017**. Disponível em: <<https://www.transparenciainternacional.org.br/s/IPC-2017-RELATORIO-GLOBAL.pdf>>. Acesso em: 18 Mai 2018.

TULLOCK, Gordon. A teoria da escolha pública. In: TULLOCK, Gordon; SELDON, Arthur; BRADY, Gordon L. **Falhas do governo**. Uma introdução à teoria da escolha pública. Rio de Janeiro: Instituto Liberal 2005.

TULLOCK, Gordon. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 1967. Disponível em: <<http://cameroneconomics.com/tullock%201967.pdf>>. Acesso em: 15 Mai 2018.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva histórica da corrupção**. Brasília: Thesaurus, 2014b. v. 1.

VIEIRA, Judivan J. **Perspectiva política da corrupção**. Brasília: Thesaurus, 2014a. v. 2.

WEBER, Max. **O que é burocracia?** Conselho Federal de Administração, 1991. Disponível em: <<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbnxtYXRlcmlhbGRpcmVpdG8zYXxneDo4NjZmNGM0YmE3MGEwOWE>>. Acesso em 15 Mai 2018.

ZYLBERSZTAJN, Decio. **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: Uma Aplicação da Nova Economia das Instituições**. Tese (Livre-Docência). Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, 1995. Disponível em: <http://pensa.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Estruturas_de_governanca_e_coordenacao_do_agribusiness_uma_aplicacao_da_nova_economia_das_instituicoes_1995.pdf>. Acesso em 02 Jun. 2018.