

ENSAIO SOBRE REMÉDIOS CONTRA A CORRUPÇÃO: Uma revisão da literatura seminal à luz do princípio da racionalidade econômica

SÉRGIO AUGUSTO DA MOTTA
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

ENSAIO SOBRE REMÉDIOS CONTRA A CORRUPÇÃO:

Uma revisão da literatura seminal à luz do princípio da racionalidade econômica

1. INTRODUÇÃO

Muito embora Frederick Mosher (1913-1990) não tenha cunhado propriamente o termo *accountability* em sua obra *Democracy and the Public Service* publicada pela primeira vez em 1968, essa é considerada por alguns autores como sendo seminal para a compreensão desse conceito. (CAMPOS, 1990). Uma das preocupações centrais da corrente de autores da administração pública, da qual esse autor fez parte, era a possível contradição entre a burocracia estatal e a democracia liberal e a possibilidade de conflito de interesses daí decorrente. Isso fica patente na pergunta feita pelo autor logo no início da sua obra, “Como pode ter certeza de que um corpo altamente diferenciado de funcionários públicos agirá no interesse de todas as pessoas, será um instrumento de todas as pessoas?”(MOSHER, 1975, p. 3).

Mais de trinta anos após a primeira publicação do trabalho de Mosher (1975), sobretudo a partir das obras do argentino Guillermo O’Donnell (1998) e do austríaco Andreas Schedler (1999), o termo *accountability* é conceituado mais precisamente. Daí em diante, categorias como *accountability* “vertical” e “horizontal” são introduzidas, e explicitado mais claramente a quem se aplica, quem aplica e em nome de quem se aplica a *accountability*. (O’DONNELL, 1998). Nesse sentido, o modelo radial proposto por Schedler (1999) é muito esclarecedor para entendermos temporalmente a relação entre os atores envolvidos no processo de *accountability*, onde “A é responsável perante B quando A é obrigado a informar B sobre as ações e decisões de A (passadas ou futuras), para justificá-las e sofrer punição em caso de eventual má conduta” (SCHEDLER, 1999, p. 17).

O conceito de *accountability*, em democracias maduras e em formação, têm merecido esforços dos órgãos fiscalizadores e da própria sociedade civil para sua efetiva prática. Segundo Schedler (1999), esse conceito carrega em si duas conotações distintas: *answerability*, a qual tomamos a liberdade de traduzir para o português como “capacidade de resposta”, e relaciona-se com obrigação dos agentes públicos de informar e explicar o que estão fazendo e; *enforcement*, traduzida aqui como “execução”, e denota a capacidade das agências imporem sanções aos agentes públicos em face de alguma não conformidade com as normas. (SCHEDLER, 1999). É notória a importância atribuída, por esse e outros autores, à capacidade real das agências – e da sociedade civil – de requererem informações e explicações sobre as ações dos *accountables* e, caso necessário, imporem sanções sobre as “más condutas” ou “não conformidades”, sendo a corrupção um caso especial delas.

Em um contexto mais específico da *accountability* se insere a discussão sobre a corrupção, podendo essa ser entendida como uma não conformidade passível de punição - *enforcement*. O fenômeno da corrupção é uma prática notória e recorrente na história da humanidade, mesmo que em certas circunstâncias este não tenha um caráter eminentemente econômico como percebido na modernidade. Rotaru *et al* (2016) relatam referências e preocupações, no mundo antigo, com esse fenômeno humano, desde o livro bíblico da Gênese, passando pela Índia e Grécia antiga, pela dinastia chinesa Ch’in (221-207 DC), inclusive, neste último caso, sendo tipificada como crime em seu código penal e, finalmente no Império Romano, onde, segundo os autores, a corrupção “se espalhava como uma praga”. (ROTARU; BOD; GEORGESCU, 2016, p. 242). No Brasil, a corrupção tem sido foco de especial atenção dos órgãos fiscalizadores, da sociedade civil e, em alguns aspectos, pelos próprios legisladores – como a Lei da Ficha Limpa No. 135/10 – no sentido de promover a prevenção e combate a essa prática. (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Mas a final, o que é considerado corrupção? Para fins desse ensaio tomaremos a definição da pela Organização Não Governamental (ONG) Transparência Internacional (“O Que é Corrupção?”, 2019), onde “a corrupção é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado”. Essa organização apresenta, ainda, uma classificação da corrupção em termos de sua dimensão e natureza. Podendo ela ser considerada pequena ou grande, e de natureza política ou privada. Deter-nos-emos sobre o par grande/político, o qual é definido como atos ilícitos praticados pelo alto escalão de governos, dirigentes de organizações públicas, empresários e executivos de grandes empresas privadas, “para ganhar poder, status e dinheiro.” (“O Que é Corrupção?”, 2019).

A pequena corrupção, a qual segundo a definição da Transparência Internacional está relacionada aos abusos cometidos por servidores públicos locais de baixo e médio escalão no atendimento de serviços públicos (como hospitais, escolas, polícias e outras agências) ou na fiscalização de atos dos cidadãos “comuns”, mediante pagamento de propina, não será abordada nesse ensaio. A justificativa é o maior impacto relativo causado pela “grande corrupção” sobre o “bem estar” agregado da sociedade e nos prejuízos para a eficiência da economia e ampliação das desigualdades sociais.

A partir da identificação da importância de discutir esse tema, tendo em vista o seus efeitos sobre as organizações e sobre a sociedade, diversos autores vem dedicando especial atenção a ele. Muitos desses estudos possuem um caráter prescritivo de remédios para combate à corrupção. (KWON, 2012).

2. OBJETIVO

O presente ensaio tem como objetivo uma revisão da literatura seminal sobre os remédios para combate ao fenômeno da corrupção, notadamente abordagens voltadas para incentivos aos servidores públicos do tipo extrínseco e intrínseco (BECKER; STIGLER, 1974) e (PERRY; LOIS R., 1990). Trataremos, também, de realizar uma revisão de um dos princípios fundamentais da teoria econômica, a qual entende o homem como um ser racional, auto interessado (*self-interest*) e maximizador de escolhas utilitárias, inclusive da sua renda. (SMITH, 1869); (SMITH, 1985); (RICARDO, 1985); (MENGER, 1985); (JEVONS, 1888); (WALRAS, 1996). À luz desse princípio - *self-interest* -, procuraremos propor *insights* para eventuais pesquisas futuras sobre o tema.

Em termos metodológicos, utilizamos uma abordagem de caráter qualitativa, baseada em uma revisão de literatura com a sumarização dos conceitos encontrados nas publicações seminais relacionadas à corrupção, inclusive das eventuais modelagens matemáticas, e da literatura econômica clássica e neoclássica. Por não estar ancorada em um processo elaborado e sistemático para a análise de informações, essa revisão, tida como narrativa, possui limitações e não poderá ser considerado um processo formal de investigação.

Esse artigo se justificativa pela relevância de discutirmos e procurarmos entender o fenômeno da corrupção e os remédios propostos na literatura para mitiga-lo. Sobretudo em casos especiais de corrupção, os quais envolvam somas financeiras relevantes e com significativos impactos econômicos e sociais, nas sociedades e nas organizações envolvidas.

3. REFERÊNCIAL TEÓRICO

Segundo Kwon (2012), a literatura sobre a corrupção apresenta, em linhas gerais, três abordagens distintas como remédio para combate a esse fenômeno: a primeira seria aumentar o monitoramento e a punição; a segunda propõe a redução do arbítrio e os impactos financeiros nas decisões dos burocratas, introduzindo a competição de mercado, por meio da

desregulamentação e privatização; a terceira abordagem formula mecanismos de incentivos para que os burocratas não se envolvam em corrupção. (KWON, 2012).

No que se refere à primeira abordagem encontramos referência em Rose-Ackerman (1978), no sentido de recomendações de aumento no monitoramento (como mecanismos contra a lavagem de dinheiro) e punição para os casos de corrupção. (ROSE-ACKERMAN, 1978). Investigação empírica posterior demonstrou que o estabelecimento de ações regulatórias, como a “construção de alianças com outros governos para assinatura de convênios internacionais anticorrupção e participação em organizações transnacionais com o mesmo objetivo” (p. 247), as quais resultam em uma “combinação de leis anticorrupção com estabelecimento de penalidades, criação de agência dedicada ou comissão interministerial” (p. 247) se demonstraram ambíguas e, em certos casos, com altos custos de gerenciamento e de litigação. (ROUSSO; STEVES, 2006).

No que tange a segunda abordagem, a literatura propõe a redução de discricionariedade nas ações dos agentes públicos, do volume de recursos envolvidos nessas mesmas decisões; nas oportunidades de políticos obterem rendas, como o financiamento de partidos políticos e a redução do tamanho do estado. Esse mecanismo se daria, por meio da desregulamentação, privatização e liberalização do comércio. (ROSE-ACKERMAN, 1978). Gerring e Thacker (2005) encontraram evidências empíricas que ratificam essa abordagem. Segundo esses autores a investigação estatística realizada com dados de 181 (cento e oitenta e um países) com o objetivo de “testar a hipótese geral de que as políticas econômicas neoliberais orientadas ao mercado estão associadas a níveis mais baixos de corrupção política” (p. 234). Esse estudo demonstrou “uma estatística forte e consistente correlação entre comércio, investimento e políticas regulatórias e corrupção política” (p. 250). Tendo em vista a confirmação dessa correlação, em políticas de minimização da corrupção, eles recomendam que “os Estados podem ser aconselhados a considerar políticas neoliberais, comerciais e regulatórias.” (p. 250). Por outro lado, os autores não encontraram evidências da correlação entre o tamanho do setor público e o nível de corrupção. “Reduzindo o tamanho econômico do Estado pode oferecer benefícios (e custos), mas uma redução na corrupção não parece estar entre eles.” (p. 250). “Grande governo não é necessariamente governo corrupto” (p. 250). (GERRING; THACKER, 2005).

Nas próximas seções realizaremos a revisão da literatura seminal que tratou ou ensejou investigações sobre remédios para combate ao fenômeno da corrupção sob o ponto de vista da terceira abordagem acima citada. Inicialmente será tratada a literatura baseada nos incentivos remuneratórios (3.1), ou extrínsecos, e na sequência será tratada a literatura com argumentação motivacional (3.2), ou intrínseca, notadamente a Public Service Motivation (*PSM*). No item (3.3) revisaremos o conceito do *self interest* no âmbito das principais obras clássicas e neoclássicas da teoria econômica, com o intuito de saber como essa literatura pode nos ajudar a compreender a corrupção e a efetividade dos remédios para combatê-la. Mais precisamente, se esse conceito pode explicar o que leva um agente público a ceder à tentação de receber valores indevidos para favorecimento de outro agente, sob risco de ser identificado e penalizado por tal ato.

3.1. REMUNERAÇÃO

A seminal investigação científica sobre a corrupção formulada por Becker e Stigler (1974), desenvolveu um modelo matemático, alinhado com o princípio da racionalidade econômica, onde os atores envolvidos – agentes públicos – ao considerarem realizar (ou não) uma má conduta remunerada (por propina) levam em conta a maximização as suas rendas futuras – salário, propinas e aposentadoria - dado uma probabilidade p de ser descoberto no ato de corrupção (BECKER; STIGLER, 1974). Sintetizaremos abaixo o modelo matemático

proposto por esses autores, assim como suas proposições de remédios para reduzir a corrupção, as quais, passam, em linhas gerais, por uma estrutura remuneratória diferenciada para os servidores públicos e a possibilidade de demissão por má conduta. (BECKER; STIGLER, 1974). O incentivo remuneratório é um remédio considerado na literatura sobre o tema como sendo uma motivação de caráter extrínseco. (KWON, 2012).

O problema central de Becker e Stigler (1974) é o de discutir a efetividade da aplicação das Leis contra malfeitos, inclusive atos de corrupção, e propor um modelo matemático que estabeleça e mensure uma remuneração mínima ideal para o desincentivo de tais atos. O que pode, alternativamente, ser entendido como um modelo de *penalties* para os agentes identificados nesses atos. “Propusemos que os infratores condenados por violar leis fossem punidos por um valor relacionado ao valor dos danos causados a terceiros, ajustados para cima pela probabilidade de que os infratores evitem a condenação” (BECKER; STIGLER, 1974). Essa abordagem está em linha com investigações anteriores de ambos os autores. (BECKER, 1968); (STIGLER, 1970).

Os dois pressupostos do modelo de Becker e Stigler (1974) para combater os atos que envolvam a corrupção são os seguintes: 1) A despeito da importância, em alguns casos, do recurso da multa e aprisionamento, os autores consideram a demissão do agente público como punição mais apropriada, por aceitar propina em situação de má conduta; 2) quando as alternativas anteriores não são suficientes para desencorajar a corrupção ou mesmo se demonstram muito custosas, os autores propõe que os salários sejam elevados até um nível que tenham o efeito de desencorajamento. Ressalte-se que essa última proposição corrobora o princípio econômico/racional que identifica os indivíduos como maximizadores dos seus interesses próprios, conceito esse que exploraremos mais adiante nesse ensaio.

Dados os pressupostos acima descritos, em síntese, Becker e Stigler (1974) propõe uma modelagem onde o agente público, desde o princípio, durante e ao fim da sua carreira, projeta – no seu presente - os rendimentos provenientes da sua atividade funcional, considerando: 1) o que ele poderia obter como rendimento em qualquer outra função para a qual seja qualificado (salário base); 2) rendimentos advindos de suborno; e 3) sua aposentadoria. A maximização dessa equação pelo agente pressupõe uma probabilidade p de que ele seja pego em ato de suborno e, conseqüentemente, ser demitido com perdas dos seus rendimentos futuros. Ou seja, existiria um *trade-off* entre a “tentação do suborno” (p. 8) e a manutenção dos seus rendimentos obtidos em sua atividade dentro da correção funcional.

Dessa forma, como já ressaltamos anteriormente, o modelo proposto pelos autores intenciona o cálculo de uma remuneração mínima, a qual inclui um valor provável advindo de suborno, para que a corrupção seja desencorajada. Com efeito, os custos de “vigília” dos procedimentos de *accountability*, em razão da probabilidade de ocorrência de corrupção e a conseqüente litigação judicial seriam reduzidos.

Resumimos abaixo a derivação do modelo proposto por Becker e Stigler (1974), partindo do fim do período de remuneração, n :

$$w_n = pv_n + (1 - p)(b + w_n) \quad (1)$$

Onde,

w = remuneração mínima

p = probabilidade de detecção da corrupção

v = rendimento (base) possivelmente obtido pelo agente em outras ocupações na idade i

b = propina

Voltando um período e considerando o cálculo no tempo $n-1$, temos o efeito da taxa de juros r sobre os fluxos futuros, w_n , sendo assim representado:

$$w_{n-1} = w_{n-1} + \frac{w_n}{1+r} \quad (2)$$

Extrapolando o cálculo do fluxo do período $n-1$ e para a formulação (1) e considerando o efeito da taxa de juros r , temos o seguinte:

$$w_{n-1} = p \left(v_{n-1} + \frac{v_n}{1+r} \right) + (1-p) \left(b + w_{n-1} + \frac{w_n}{1+r} \right) \quad (3)$$

Similarmente, regredindo o modelo para o período 1 (um) os autores derivam o modelo geral para a seguinte expressão:

$$w_i = v_i + \left(\frac{(1-p)b}{p} \right) \left(\frac{r}{1+r} \right), \quad i = 1, \dots, n-1 \quad (4)$$

A modelagem de Becker e Stigler (1974) é notadamente uma proposição prescritiva, portanto, para ser aplicada na prática no setor público, e teria como consequências e recomendações as seguintes:

- O custo do agente público de ser demitido é equivalente ao valor presente do fluxo de renda excedente que ele teria obtido no desempenho da sua função;

- A renda do agente público nos, i , períodos é maior do que em outros lugares por um valor que está inversamente relacionado com a probabilidade de detecção; e diretamente relacionada com o ganho de má conduta e com a taxa de juros;

- A estrutura de pagamentos deveria ter três componentes: 1) uma “taxa de entrada”, na ocasião de ingresso na carreira; 2) um prêmio salarial anual; e 3) uma “pensão” recebida no final da carreira. Esses componentes são equivalentes ao excesso de prêmio $\left(\frac{(1-p)b}{p} \right)$, tido como medida da (não) tentação para a corrupção, seriam pagos com um *bond* em quanto o funcionário estiver empregado, recebidos no momento da aposentadoria e perdidos em caso de demissão por má conduta;

Um fator relevante do modelo, que não fica evidente a forma de se obter na prática, é o valor ou tamanho da propina, b . Segundo os próprios autores “ b também é tomado como dado, embora dependa de p e outras variáveis” (BECKER; STIGLER, 1974). Isso, evidentemente, trás uma dificuldade de aplicabilidade do modelo por duas razões inter-relacionadas: a primeira é a própria valoração do fator, ou seja, como se estiver o valor de b para aplicação *ex-ante* do modelo; a segunda relaciona-se com a dimensão ou tamanho da propina. Neste último caso, os autores não esclarecem como lidar em casos onde os valores se tornam tão altos que seria inviável estruturar um modelo de remuneração que considerasse o excesso de prêmio $\left(\frac{(1-p)b}{p} \right)$, que tivesse um efeito de desincentivo à má conduta. Como exemplo, referenciamos o caso de corrupção recente observado na Petrobras, onde somente por parte dos funcionários dessa estatal foram identificados recebimentos de centenas de milhões de dólares oriundos de propina. (VILELA et al., 2018); (PADUAN, 2016).

3.2. PUBLIC SERVICE MOTIVATION - PSM

Outra linha seminal de investigação, a qual desencadeou uma série de pesquisas subsequentes relacionadas à corrupção, propõe a existência de uma diferença fundamental na gestão da coisa pública em relação ao das organizações privadas – inclusive na indústria. Diferença essa que atribui aos servidores públicos valores distintos, denominado como *ethos* público, que os fazem entender a sua relação com as organizações como uma missão,

embutida, por vezes, de um comportamento altruísta. Com efeito, os elementos para motivação funcional desses últimos, em relação aos empregados das empresas privadas, portanto, seriam igualmente distintos. Dessa indagação origina-se o conceito de *public service motivation (PSM)* (PERRY; LOIS R., 1990), o qual foi posteriormente modelado e testado estatisticamente, tendo sido obtido confirmações de sua validade. (PERRY, 1996).

A *public service motivation (PSM)* é definida como uma “predisposição individual para responder a motivos fundamentados principalmente ou exclusivamente em instituições públicas” (PERRY; LOIS R., 1990, p. 368). O termo “Motivos” é tomado em uma contextualização psicológica, como um contra ponto às deficiências individuais que os indivíduos desejam eliminar. Segundo esses autores a literatura precedente reconhece que a motivação divide-se em três categorias analíticas distintas, quais sejam: racional, baseada em normas e a afetiva.

A racional relaciona-se com ações “fundamentadas no princípio da utilidade individual maximizadora” (PERRY; LOIS R., 1990, p. 368) de forma que os servidores seriam atraídos para o serviço público para “participar da formulação de boas políticas públicas” (p. 368), e, nesse processo, teriam o prazer de verem reforçada sua “imagem de auto importância” (p. 368). Entendemos que essa categoria alinha-se com o proposto pela escola do *utilitarismo*, cujo maior expoente fora John Stuart Mill (1806-1873), onde a busca do prazer (hedonismo) pelos indivíduos gerariam, ao mesmo tempo, benefícios públicos. (MILL, 2020).

A baseada em normas refere-se a ações geradas por esforços para adequação com normas estabelecidas, sendo “um dos mais comumente identificados fundamentos normativos para os funcionários públicos o *desejo de servir ao interesse público*”. (PERRY; LOIS R., 1990, p. 368). Já as afetivas, são entendidas como comportamentos baseados em respostas emocionais, que levam o indivíduo a um comprometimento com a coisa pública, ou um programa específico, advindo de uma “genuína convicção acerca da sua importância social” (p. 370), e/ou por uma “benevolência patriótica” (p. 370).

Em síntese, Perry e Lois (1990) propõem que as estratégias motivacionais voltadas para a melhoria do serviço público considere, em um estágio preliminar, as próprias motivações de quem se quer atingir, ou seja, o servidor público. As categorias analíticas acima expostas constituem-se, nesse sentido, como elementos referenciais para essas estratégias.

Em uma leitura mais contemporânea sobre o tema da corrupção, Kwon (2012), aponta que o conceito de (PSM) é denominado na literatura, como um remédio para o combate à corrupção e tido como um elemento motivacional intrínseco. Esse autor encontrou evidências estatísticas, a partir do estudo realizado com uma amostra de 800 (oitocentos) funcionários do Governo Central da Coreia do Sul, obtida do *Korean Civil Service Survey (KCSS)* no ano de 2009, onde os burocratas com forte motivação intrínseca, medida pela percepção de que acham que sua função/tarefa é relevante, têm padrões mais rígidos para a prática da corrupção. Da mesma forma, foram encontradas evidências de que a motivação extrínseca, tal como a remuneração, acima delineada, está negativamente associada à corruptibilidade de agentes públicos. (KWON, 2012).

Nesse mesmo estudo, Kwon (2012) relata, ainda, a dificuldade por parte dos órgãos de controle governamentais – principal - em obter informações e controlar a corrupção dos agentes públicos. “O principal não pode observar os esforços do agente (...), nem o benefício privado da corrupção, B. Assim, existe um problema de assimetria de informação” (p. 769). Da mesma forma, o processo de coleta de informações da amostra utilizada na investigação quantitativa realizada por esse autor, demonstra uma dificuldade de se obter dados sobre a corrupção ou a percepção da ocorrência dela nas organizações públicas. A razão é bem simples de se entender. Os agentes públicos, mesmos em questionários supostamente anônimos, não relatam ou assumem os atos de má conduta. A alternativa utilizada pelos

pesquisadores tem sido a construção de perguntas indiretas, para captação da percepção da corrupção, tal como a formulada por Kown (2012). Assim a pergunta mais relevante sobre corrupção no questionário é, “Você acha que aceitar 100.000 won (cerca de US\$ 100) de empresas que recebem subsídios do governo na cerimônia de casamento do seu filho é corrupção?”. (P. 774).

3.3. *SELF INTEREST*

A literatura econômica clássica não investiga o fenômeno da corrupção no sentido aqui tratado, mas, evidentemente, cuida do fenômeno humano em seu aspecto econômico, ou seja, das suas relações comerciais, da renda do capital e do trabalho, da divisão do trabalho, da tributação, da moeda e suas funções, da produção de bens, do capital, enfim, dos diversos aspectos que compõe a relação entre os homens, e desses com a propriedade e com as mercadorias. Contudo, para fins desse ensaio, o objetivo ao evocar a literatura econômica clássica e neoclássica é o de entender como esses autores percebiam o homem em suas motivações e em que medida esse entendimento pode contribuir para compreendermos a corrupção.

A obra de Adam Smith (1723-1790) “A Riqueza das Nações”, é considerada pela literatura, em grande parte, como sendo o marco inaugural da perspectiva científica da economia. Contudo, é em obras anteriores desse autor que fica mais claramente identificado o seu entendimento filosófico sobre a “natureza” humana. Como exemplo, citamos *The Theory of Moral Sentiments*, publicado pela primeira vez em 1759, quase vinte anos antes da primeira edição do “A Riqueza das Nações (1776)”, na qual esse autor expõe o comportamento dos indivíduos marcado pela ambição – no sentido do enriquecimento material:

(...) é principalmente devido aos sentimentos da humanidade que buscamos riquezas e evitamos a pobreza. Para que propósito é toda a labuta e agitação deste mundo? qual é o fim da avareza e ambição, da busca por riqueza, poder e preeminência? É para suprir as necessidades da natureza?(...) quais são as vantagens do grande propósito da vida humana que chamamos de melhorar nossa condição? Para ser observado, para ser atendido, para ser notificado com simpatia, complacência e aprovação, são todas as vantagens que podemos propor derivar dela.(SMITH, 1869, p. 48). Os grifos são meus.

Ainda nesse ensaio filosófico sobre a moral (SMITH, 1869) parece concordar com o *Lord Rochefaucault* sobre a preponderância da ambição dos indivíduos sobre as demais paixões, inclusive quando comparada com o amor:

'O amor', diz meu Lorde Rochefaucault, 'é comumente sucedido pela ambição; mas a ambição dificilmente é alcançada pelo amor'. Essa paixão, uma vez que tenha tomado posse total do seio, não admitirá rival nem sucessor.(p. 54)

Ao discutir o processo de acumulação de capital no capítulo III do segundo livro da “Riqueza das Nações”, (SMITH, 1985) nos parece ainda fiel ao princípio do indivíduo como um ser auto interessado, no sentido de satisfazer a sua ambição, ou avareza, ao afirmar que “(...) um aumento de fortuna é o meio pelo qual a maior parte das pessoas se propõe e deseja melhorar sua condição.” (p. 293).

Muito embora David Ricardo (1772-1823) em sua principal obra, *Princípios de Economia Política e Tributação (1817)*, não esclareça claramente a sua “visão filosófica” sobre a natureza humana, ele estabelece a distinção entre valor e *utilidade* das coisas, que ficara imprecisa na obra de Adam Smith, e que foi de fundamental importância para introdução do conceito das vantagens comparativas e da perspectiva marginalista –

maximizadora – nas ações dos indivíduos, a qual “(...) influenciaria (...) toda a corrente de economistas marginalistas que surgiria no final do século 19 e que formaria a base da chamada economia neoclássica, o *mainstream* da teoria econômica ainda nos dias de hoje”. (HOLANDA, 1996, p. 13).

David Ricardo, como um homem e teórico do seu tempo, foi influenciado pelas duas revoluções com as quais conviveu: a industrial, no plano econômico e a francesa, no plano político. (CORAZZA, 2005). Os efeitos dessa última, particularmente, são evidenciados na obra de Ricardo quando observamos sua adesão aos ideais da liberdade e igualdade e, conseqüentemente, nas relações socioeconômicas dos países e dos indivíduos. (CORAZZA, 2005). Para efeito do presente ensaio, essa compreensão, também por Ricardo, da existência comportamental do indivíduo em buscar a satisfação dos seus interesses é importante para fundamentação da argumentação que desenvolveremos mais a frente. Essa perspectiva ricardiana fica mais evidente no trecho extraído do capítulo VII, onde ele trata do comércio exterior: “Num sistema comercial perfeitamente livre, (...) essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países.” (RICARDO, 1985, p. 104). Os grifos são meus.

Mais de meio século depois da publicação da obra de Ricardo, em 1871, surge o movimento denominado marginalismo na ciência econômica, quase concomitantemente na Inglaterra, Áustria e França. Muito embora os chamados marginalistas, ou neoclássicos, tenham divergido fundamentalmente sobre a teoria do valor em relação aos economistas clássicos, o indivíduo, tomador de decisões racionais e auto interessadas, continuou sendo um dos pilares básicos para suas formulações teóricas. Se não vejamos o que Carl Menger (1840-1921) tem a nos dizer sobre essa questão no trecho extraído do capítulo 7 do livro 1 - *The Dogma of Self-Interest in Theoretical Economics* - da sua principal obra, *Investigations into the Methods of the Social Sciences*:

Só quando pensamos no homem como sempre sendo guiado pelo mesmo motivo, por exemplo, interesse próprio, em suas ações econômicas, faz o fator de arbitrariedade parecer estar fora de questão, e só então cada ação parece ser estritamente determinada. Somente com o pressuposto acima as leis da economia são concebíveis e, conseqüentemente, a economia toma o sentido de uma ciência exata.(MENGER, 1985, p. 83). O grifo é meu.

Leon Walras (1834-1910), formulador da Teoria Geral do Equilíbrio, e considerado por muitos como o mais brilhante teórico dessa escola, muito embora ao longo da sua principal obra “Compendio dos Elementos da Economia Pura (1874)” não tenha tratado de forma tão extensiva às questões morais relacionadas ao homem, deixa patente a sua escolha paradigmática, no sentido de identificar os indivíduos como agentes racionais e maximizadores de seus interesses. Isso pode ser observado, dentre outras passagens, na sua formulação das curvas de utilidade dos produtos e teorema das utilidades máximas, onde, para ele: “Sendo dadas duas mercadorias em um mercado, a satisfação máxima das necessidades (...), acontece, para cada portador, quando a relação entre as intensidades das últimas necessidades satisfeitas, ou a relação entre as raridades, é igual ao preço.” (WALRAS, 1996, p. 95). Ou, ainda, quando afirma que “dessa forma se completará a síntese racional do equilíbrio econômico baseada nas equações de troca e de satisfação máxima.” (p. 239). Os grifos são meus.

Na mesma levada, pode ser depreendida essa visão do indivíduo a partir do trabalho de William Stanley Jevons (1835-1882), quando o próprio autor descreve que: “Para retornar, no entanto, ao tema do presente trabalho, a teoria aqui dada pode ser descrita como a mecânica da utilidade e do interesse próprio.”(JEVONS, 1888, p. 36). O grifo é meu.

Albert Hirschman (1915-2012), em sua homônima obra *As Paixões e os Interesses* (1977), remonta a história do pensamento filosófico, sociológico e econômico na modernidade de forma a demonstrar que a ascensão do sistema capitalista, inclusive a sua defesa ideológica, foi em grande medida suportada pela aceitação da *avareza* como uma paixão positiva e, aos poucos (re) nominada pelo termo *interesse*. (HIRSCHMAN, 2002).

Para esse autor, a partir do Pós-Renascimento, dois fatores contribuíram para a ascensão do *interesse* para a categoria de uma “paixão” compensatória e opositora de outras paixões destruidoras do “bem estar” social. O primeiro deles foi o declínio da honra e da glória como ideologia dominante. Segundo Hirschman (2002):

Escritores de diversos países da Europa Ocidental cooperaram nessa "demolição do herói", (...). Todas as virtudes heroicas eram mostradas como sendo formas de uma mera preservação de si próprio, por Hobbes, de amor próprio, por Rochefoucauld, de vaidade e de uma fuga frenética do verdadeiro de si mesmo, por Pascal. As paixões heroicas eram retratadas como degradantes por Racine, depois terem sido denunciadas como insensatas, se não dementes, por Cervantes. (p. 32).

Adicionalmente, Hirschman (2002) ressalta “a esmagadora insistência em olhar o homem "como ele realmente é”” (p. 36), sobretudo a partir do século XVII, resultando que “a filosofia moral e os preceitos religiosos não podiam mais ser responsabilizados por reprimir as paixões destrutivas dos homens”. (p. 37). Sendo, portanto, necessário encontrar uma nova forma de entender o indivíduo por meio de uma “dissecação detalhada e franca da natureza humana” (p. 37). É nesse contexto, onde o homem retoma o seu protagonismo em diversas áreas das relações humanas, inclusive no campo das ideias e das formulações teóricas, que se insere o segundo fator apontado pelo autor para o entendimento da relevância do interesse – econômico – nas relações sociais e organizacionais modernas.

É nesse contexto, segundo Hirschman (2002), no mundo das ideias, onde a *avareza* – ou o *interesse* – é promovida “à posição de uma paixão privilegiada que recebe a incumbência de domar as desregradas” (p. 62) e o homem é entendido como sendo motivado pela satisfação desse *self-interest*, que nascem às primeiras incursões teóricas no campo do pensamento econômico, algumas delas acima citadas. E, segundo esse mesmo autor, essa nova ciência econômica é influenciada em grande medida por esse novo paradigma - declínio da honra/glória e ascensão do *interesse* -, o qual permanece válido até os dias atuais. Denotando a assertividade de entendermos o auto interesse como principal fator motivador do homem no capitalismo. “Parece que dar plena liberdade e estímulo às buscas aquisitivas particulares foi tanto um resultado de uma longa sequencia do pensamento ocidental quanto um importante ingrediente do clima intelectual dos séculos XVII e XVIII.” (HIRSCHMAN, 2002, p. 91)

4. DISCUSSÃO

Nessa seção pretendemos indagar se, mesmo em um cenário que pressuponha incentivos remuneratórios extrínsecos, tal como proposto no modelo de Becker e Stigler (1974), para os casos onde a propina, *b*, tenda para valores significativamente altos os agentes públicos teriam a tendência de se manter afastados da “tentação da corrupção”? Para responder a essa indagação a iluminaremos com o entendimento do homem como um agente auto interessado (*self-interest*) e maximizador de seus interesses e prazeres, sejam econômicos/financeiros ou de status/poder, o qual pode nos fornecer um *insight* para esse entendimento.

Nessa perspectiva economicista, propomos a hipótese de que a partir de um determinado nível de expectativa de recebimento de recursos provenientes de corrupção,

propina, os agentes públicos sucumbiriam ao “prêmio” $\left(\frac{(1-p)b}{p}\right)$, tido no modelo de Becker e Stigler (1974) como medida da tentação para a corrupção.

Da mesma forma, propomos a reflexão de que os servidores públicos teriam uma fraca resistência a essa “tentação”, mesmo em circunstâncias de plena motivação organizacional e considerando as convicções de aderência aos princípios da “benevolência patriótica”, ou da “genuína convicção acerca da sua importância social”, ou mesmo por um “desejo de servir ao interesse público”, conforme proposto pelo modelo de *PSM* (PERRY; LOIS R., 1990).

Assumindo a equação (4) acima de (BECKER; STIGLER, 1974) em um dado momento, i , qualquer, derivaremos o cálculo do limite dessa equação quando a propina, b , tende para o infinito. O objetivo desta derivação é o de entender, matematicamente, como responde a modelagem de incentivos motivacionais extrínsecos em circunstâncias em que os valores recebidos por corrupção atingem níveis significativamente altos. Para simplificação assumiremos que a taxa de juros, r , é insignificante para o cálculo e que a probabilidade do agente público ser descoberto em um ato de corrupção é uma constante dada, α . Conforme assumido pelos autores. Assim temos a equação reestruturada para:

$$w = v + \alpha b \quad (5)$$

Cálculo,

$$\lim_{b \rightarrow +\infty} v + \alpha b \quad (6)$$

Como o limite de uma soma é igual à soma dos limites, temos que:

Passo 1 – Como v é uma constante, temos que:

$$\lim_{b \rightarrow +\infty} v = v \quad (7)$$

Passo 2 – O limite de um produto é igual ao produto dos limites, assim:

$$\lim_{b \rightarrow +\infty} \alpha b = \left(\lim_{b \rightarrow +\infty} \alpha = \alpha\right) * \left(\lim_{b \rightarrow +\infty} b = +\infty\right) \quad (8)$$

Somando os limites (Passo 1 + Passo 2), obtemos o seguinte:

$$\lim_{b \rightarrow +\infty} v + \alpha b = v + \alpha(+\infty) \quad (9)$$

Como base na equação (9), podemos concluir que em situações onde o tamanho da propina, b , tende para o infinito ($+\infty$), ou seja, eleva-se a níveis altamente significativos, o rendimento global do agente público, w , tende igualmente a elevar-se com a mesma intensidade, dado uma probabilidade constante de ser descoberto, α . Esse fato tem uma implicação do ponto de vista prescricional, no sentido de causar uma dificuldade crescente de se controlar a corrupção pela via do aumento da remuneração, tal como proposto por Becker e Stigler (1974), pois, nesses casos, a tentação para a prática de atos ilícitos, αb , eleva-se a um nível que torna impraticável o uso de fatores motivacionais extrínsecos pelos governos e/ou organizações.

Em outras palavras, levantamos uma suposição, a ser verificada em investigações futuras, de que em circunstâncias de ocorrência da “Grade Corrupção”, tal como definida pela “Transparência Internacional”, e levando em conta a tendência humana para a maximização dos seus interesses privados, existiria um problema estrutural de implantação de remédios motivacionais para o combate a esse fenômeno.

Por fim, propomos ainda uma questão a ser considerada nas políticas anti corrupção, a qual não foi discutida pela literatura revisada, que é relacionada aos custos derivados das decisões enviesadas – portanto, não ótimas -, tomadas com base nos interesses difusos nos

atos de corrupção. Ou seja, queremos ressaltar que os custos sociais da má conduta não são somente os valores recebidos a título de propina, mas, também, os valores destinados às obras sem impacto social relevante, às obras de aparelhos públicos inacabadas, os investimentos produtivos realizados sem viabilidade econômica, etc. Sendo que, esses últimos, em determinadas circunstâncias, são inúmeras vezes mais altos do que os recebidos a título de propina.

5. CONCLUSÃO

Procuramos nesse ensaio investigar os remédios propostos na literatura para o combate a corrupção a partir dos artigos seminais sobre o tema. Nesse sentido, esse objetivo foi bem sucedido, na medida em que foram sumarizados os conceitos provenientes dessa literatura, que procuram formas de entender esse fenômeno e de propor remédios para combatê-lo. Duas abordagens de remédios foram revisadas aqui, uma voltada para a criação de incentivos remuneratórios aos servidores públicos - do tipo extrínseco -, e outra voltada para a criação de incentivos motivacionais (PSM) – do tipo intrínseco.

Identificamos que a abordagem de caráter remuneratório, possui um alinhamento com o princípio que entende o homem como um agente auto interessado e maximizador de preferências individuais, comum à teoria econômica. E que, portanto, incentivos remuneratórios superiores aos que o servidor público obtivesse em outras atividades profissionais, as quais tivesse qualificação, poderiam incentivá-lo para não aderir a “tentação da corrupção”.

Por outro lado, a abordagem baseada em incentivos motivacionais, denominada *public service motivation (PSM)*, propõe que aos servidores públicos possuam valores diferenciados, relacionados a um tipo de moral pública - *ethos* pública -, que os fazem entender a sua relação com as organizações como uma missão, ou um desejo de servir ao interesse público, tendo convicção sobre a sua importância social, ou mesmo tão somente por uma “benevolência patriótica”. Nesse sentido, políticas organizacionais que procurassem criar um ambiente de incentivo e reconhecimento do trabalho dos servidores teriam a capacidade de, igualmente, desincentivar as más práticas.

Ambas abordagens, são, também, proposições prescritivas para mitigação dos atos de corrupção e foram testadas em estudos de caráter quantitativos posteriores, tendo sido encontradas comprovações estatísticas de suas veridades.

Outra contribuição desse ensaio foi o de revisar a literatura econômica clássica e neoclássica, com o claro propósito de tentar extrair qual entendimento sobre a “natureza humana” basearam-se esses autores para formulação das suas proposições teóricas. Restou comprovado que, via de regra, eles assumem os indivíduos – ou agentes econômicos -, como seres racionais, auto interessados e maximizadores de suas preferências individuais, inclusive no aspecto da sua renda.

Essa evidência nos levou a sugerir a hipótese – a ser testada - de que em cenários de ocorrência da alta corrupção, que envolva contratos e valores significativamente altos e, conseqüentemente, níveis altos de propina, os remédios propostos pela literatura, sobretudo os de caráter extrínseco, teriam baixa eficiência no sentido de desincentivo à corrupção. Sugerimos que essa hipótese seja verificada em estudos posteriores, dado que a sua verificação não foi o propósito desse ensaio, possuindo limitações para tal.

Por fim, ao longo desse ensaio, percebemos a necessidade de que os estudos sobre a corrupção entendam o homem dentro do legado iluminista, ou seja, como ele é e não como ele deveria ser. Em outras palavras propomos a reflexão sobre qual é a razão que poderia conduzir o homem, em geral, e o homem com funções públicas, em particular, a violar as leis em um ato de corrupção e com isso obter benefícios financeiros para si, em detrimento de um

possível risco pessoal de multa, perda de emprego ou mesmo a mais radical medida, perda da liberdade?

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BECKER, G. S. Crime and Punishment: An Economic Approach. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169–217, 1968.

BECKER, G.; STIGLER, G. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers. **The Journal of Legal Studies**, v. 3, n. 1, p. 1–18, 1974.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando Poderemos Traduzi-la Para o Português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50–30 50, 12 jun. 1990.

CORAZZA, G. Malthus e Ricardo: economia política e capitalismo. **Cadernos IHU Idéias**, n. 39, 2005.

GERRING, J.; THACKER, S. C. Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? **International Organization**, v. 59, n. 1, p. 233–254, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. **As paixões e os interesses: Argumentos políticos a favor do capitalismo**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

JEVONS, W. S. **The Theory of Political Economy**. 3a. ed. London and New York: MACMILLAN AND CO., 1888.

KWON, I. Motivation, Discretion, and Corruption. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 3, p. 765–794, 2012.

MENGER, C. **Investigations into the Method of the Social Sciences**. New York: New York University, 1985.

MILL, J. S. **Utilitarismo**. [s.l.] Editora Blucher, 2020.

MOSHER, F. C. **Democracy and the Public Service**. New York: Oxford University Press, 1975.

O 'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998.

O Que é Corrupção? Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/quem-somos/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

PADUAN, R. **Petrobras: Uma história de orgulho e vergonha**. [s.l.] Objetiva, 2016.

PERRY, J. L. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 6, n. 1, p. 5–22, 1996.

PERRY, J. L.; LOIS R., W. The motivational bases of public service. **Public Administration Review**, n. 50, p. 367–373, 1990.

PINHO, J. A. G. DE; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: Já Podemos Traduzi-la Para o Português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, dez. 2009.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação**. 2a. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: A Study in Political Economy**. 1a. ed. Connecticut: Academic Press, 1978.

ROTARU, C.; BOD, D.-A.; GEORGESCU, R. A review of corruption based on the social and economic evolution of Ancient Greece and Ancient Rome. **Theoretical and Applied Economics**, v. XXIII, n. 2, p. 239–248, 1 jun. 2016.

ROUSSO, A.; STEVES, F. The effectiveness of anti-corruption programs: Preliminary evidence from the post-communist transition countries. In: **International Handbook on the Economics of Corruption**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2006. p. 247–270.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: **The self-restraining state. Power and accountability in new democracies**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13–28.

SMITH, A. **The Theory of Moral Sentiments**. 6o. ed. London: Alex Murray & Son, 1869.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**. 2a. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. v. I

STIGLER, G. J. The Optimum Enforcement of Laws. **Journal of Political Economy**, v. 78, n. 3, p. 526–536, 1970.

VILELA, E. H. P. et al. A Petrobras após os escândalos de corrupção da operação Lava-Jato: uma análise do valor da empresa até 2016. **Desenvolve Revista de Gestão do Unilasalle**, v. 7, n. 3, p. 09–26, 13 nov. 2018.

WALRAS, L. **Compendio Dos Elementos De Economia Política Pura**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. 1