

A ARMADILHA POLÍTICA: A CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA DE AÇÃO DE COLETIVA¹

Fernando Jiménez Sánchez²
fjimesan@um.es

Tradutor: Affonso Ghizzo Neto³
aghizzo@gmail.com

Resumo: Por que as políticas anticorrupção fracassam com tanta frequência? A maioria das medidas anticorrupção praticadas nos últimos anos estão inspiradas num entendimento da corrupção como problema de agência que acredita que o principal sempre está interessado em melhorar o controle sobre o seu agente. No entanto, isso não ocorre em entornos sociais em que a percepção da corrupção é alta. O presente artigo propõe uma maneira alternativa de entender a corrupção como dilema da ação coletiva e extrai ensinamentos práticos para o seu combate.

Palavras-chave: Corrupção. Teoria da agência. Dilema da ação coletiva. Conjuntura econômica. Clientelismo. Trajetória da rotina.

Abstract: Why anti-corruption policies fail so often? Most anti-corruption measures that have been tried in recent years are inspired by an understanding of corruption as a problem of agency. They assume that the principal is always interested in improving its control over the agent. But this does not usually happen in social settings where the perception of corruption is high. The chapter proposes an alternative way to understand corruption as a collective action dilemma and draws practical lessons for combating it.

Keywords: Corruption. Agency theory. Collective action dilemma. Critical juncture. Patronage system. Path-dependence.

Sumário: Introdução. **1.** A aplicação da teoria agente-principal no controle da corrupção: da inevitabilidade da corrupção ao otimismo sobre a possibilidade de sua redução. **2.** A corrupção como problema de ação coletiva. **3.** Romper o círculo vicioso. A armadilha política e as oportunidades de escape. **4.** Referências.

1 Texto original: 23920_GovernabilidadCiudadania.indd, pp. 157- 174.

2 Professor Titular da Universidade. Departamento de Ciência Política e de Administração. Universidade de Murcia. Esta investigação se fez possível graças ao projeto de investigação CSO2012-32661 do Plano Nacional de I+D do Ministério de Economia e Competitividade da Espanha.

3 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Brasil. Tradução oficial e acadêmica do texto para o português com a devida autorização e orientação do autor.

INTRODUÇÃO

Depois de ser, durante muitos anos, um problema ignorado, a luta contra a corrupção se converteu num objetivo prioritário na maior parte dos organismos internacionais, nas últimas décadas. Vêm surgindo importantes convênios para obrigar os Estados participantes a se comprometerem com a redução da corrupção em todos os âmbitos, regionais e internacionais, destacando-se o trabalho da ONU (UNCAC), da OCDE, do Conselho da Europa (GRECO) do OEA (MESICIC), entre outros. Recentemente, inclusive a União Europeia demonstrou empenho em colocar em prática um instrumento que permitiu incentivar os distintos Estados-membros a combater a corrupção. É o “Informe Anticorrupção da UE”, o qual é dirigido pela Comissão Europeia e cuja primeira edição foi publicada em fevereiro de 2014.

A mudança na atitude para o fenômeno tem sido espetacular. É consequência de uma mudança radical na forma de entender os fatores que explicam o desenvolvimento econômico e social dos países. Após o paradigma estritamente econômico a respeito da acumulação de recursos que informou as políticas do fracassado “Consenso de Washington”, desenvolveu-se um novo paradigma, exemplificado pelo extraordinário êxito do livro de Daron Acemoglu e James Robinson (2012), que dá ênfase especial na decisiva importância das instituições políticas em explicar a prosperidade econômica das sociedades. De acordo com o novo consenso entre os acadêmicos e os organismos internacionais, a corrupção política é um obstáculo considerável na luta para assegurar o progresso das sociedades e, portanto, seu combate deve ser um objetivo prioritário da política nacional, fomentado e estimulado pelo papel dos organismos internacionais.

Essas mudanças têm dado lugar a toda “indústria” anticorrupção que tem estimulado, por sua vez, a colocação de inúmeras experiências de reformas institucionais em todo tipo de país. Contudo, boa parte dessas reformas (as bem-intencionadas e as nem tanto), para não dizer a maioria delas, apresenta um resultado não muito animador. O que explica o fato de as políticas anticorrupção fracassarem com tanta frequência? Este texto tenta oferecer uma resposta a tal pergunta. Para tanto, analisa-se em primeira instância quais são as características que compartilham muitas das reformas anticorrupção, que normalmente estão baseadas na conhecida teoria do agente-principal, que entende que neste (o principal) atuam aqueles (os agentes), e está sempre interessada em controlar a esses últimos. Continuamente, apresenta-

se uma perspectiva diferente sobre o tema da corrupção que evita essa compreensão débil. Finalmente, o último apartado extrai as consequências para a luta contra a corrupção que se desprendem dessa outra forma de entender o fenômeno.

1. A APLICAÇÃO DA TEORIA AGENTE-PRINCIPAL NO CONTROLE DA CORRUPÇÃO: DA INEVITABILIDADE DA CORRUPÇÃO AO OTIMISMO SOBRE A POSSIBILIDADE DA SUA REDUÇÃO

Durante muitíssimos anos, e praticamente até o início da última década do século XX, a opinião generalizada sobre a possibilidade de reduzir a corrupção naqueles entornos sociais onde já era um fenômeno amplo e estabelecido, era muito pessimista. Pensava-se que a corrupção era uma espécie de endemismo cultural próprio de determinadas sociedades no qual pouco se podia fazer a respeito, salvo aceitar sua inevitabilidade. Todavia, no fim dos anos oitenta começaram a aparecer alguns trabalhos acadêmicos que aplicavam uma perspectiva derivada do âmbito do estudo da organização empresarial para entender a relação entre os proprietários, os acionistas e os executivos que atuavam em seu nome e representação, a teoria da agência, no estudo da corrupção. Nesse campo, vale destacar as contribuições de Susan Rose-Ackerman (1978), Robert Klitgaard (1988), entre muitos outros autores. Baseado nesse ponto de vista, tratou-se de analisar quais eram as condições que geravam incentivos para os comportamentos corruptos dos indivíduos e, portanto, deixou-se de focar fatores de natureza cultural ou social. As consequências que resultaram da famosa equação da corrupção formulada por Klitgaard são uma demonstração suficientemente evidente dessa posição. De acordo com Klitgaard,

$$C = M + D - A$$

Ou seja, a corrupção (C) é equivale ao monopólio da decisão (M) mais a discricionariedade (D) menos a prestação de contas (A). Dessa forma, quanto mais reduzido for o grupo de atores de quem depende a decisão sobre o assunto em questão (monopólio), quanto maior for a margem de discricionariedade que dispõem tais atores para tomar a sua decisão e, por último, quanto menos ou mais ineficientes forem os controles sobre os agentes que tomam a decisão, maior será a probabilidade de surgir a corrupção. O próprio Klitgaard (1988) explicita o sentido da sua fórmula:

Seja na atividade pública, privada ou sem fins lucrativos, seja estando em Nova York ou em Nairobi, tenderemos a encontrar a corrupção

quando alguém tem um poder de monopólio sobre um bem ou serviço, tem um poder discricionário de decidir se alguém receberá ou não e em que quantidade, e não esteja obrigado a prestar contas. A corrupção é um crime de cálculo, não passional. Na verdade, há muitos que resistem todas as tentações, e funcionários honrados que resistem à maioria delas. Mas quando o tamanho do suborno é considerável e o castigo, no caso de ser descoberto, é pequeno, muitos funcionários sucumbirão. O combate contra a corrupção, portanto, começa com sistemas melhores.

“Sistemas melhores”. Isto é do que se necessita para reduzir a corrupção e alterar o marco de incentivos no qual atuam as autoridades políticas, os funcionários e os clientes das administrações públicas. Será possível se, mediante essas mudanças institucionais, formos capazes de reduzir o monopólio sobre a tomada de decisões, a discricionariedade de quem toma as decisões, e se a prestação de contas forem mais efetivas. O próprio Klitgaard não ficou apenas no terreno da reflexão acadêmica, e tem realizado grandes esforços na aplicação prática das suas ideias em diversos trabalhos de consultoria para o Banco Mundial e para diversas administrações públicas. Alguns desses esforços, como o que realizou no Prefeitura de La Paz (Bolívia) ao lado do então prefeito Ronald Mac-Lean-Abaroa, têm apresentado resultados certamente promissores, mesmo não tendo permanecido em execução durante um longo e contínuo período (KLITGAARD, 2000).

Portanto, de acordo com os autores que compartilham esse ponto de vista, trata-se de identificar as causas que permitem que os agentes que atuam em nome de um principal possam, na prática, atuar no seu próprio interesse em lugar daqueles em cujo nome deveriam atuar: os políticos atuando em nome dos cidadãos, o governo atuando em nome do parlamento, os funcionários atuando em nome do governo. Nessas relações de agência, em que um principal não pode atuar diretamente por si próprio e deve confiar num agente representante, a corrupção floresce quando certas condições se permitem, justamente as referidas na equação de Klitgaard. Nessas condições, ao principal falta informação vital para monitorar a atuação do agente, de modo que possa saber se o comportamento deste obedece a seus próprios interesses ou os do principal aos quais lhe cabe.

De acordo com a teoria da agência, os problemas da relação entre agente e principal se concentram em dois âmbitos. De um lado, não é muito frequente que principal e agente compartilhem exatamente os mesmos interesses. Normalmente seus interesses são divergentes, o que se converte num incentivo para que o agente decida, existindo alguma possibilidade, atuar em defesa dos seus interesses antes que

defenda os do principal. Por outro lado, não é comum que o principal tenha uma informação perfeita e completa de tudo o que o agente faz em seu nome. Isto é, com frequência produz-se uma assimetria de informação entre principal e agente. Essas situações favorecem oportunidades para que o agente decida atuar contra os desejos e os interesses do principal.

Os principais problemas de agência, em que coincidem incentivos e oportunidades para a atuação fraudulenta do agente, produzem-se em um dos seguintes momentos: quando se seleciona o agente que atuará em nome do principal e, uma vez selecionado, quando o agente atua em nome do principal sem que este tenha conhecimento integral das ações deste. Cuidam-se dos chamados problemas da “seleção adversa” e do “risco moral”. O primeiro acontece quando o principal seleciona agentes inadequados para atuarem em seu nome e, o segundo, quando o agente decide embarcar em atividades que vão contra os interesses do principal. Em ambos os casos, acontece uma situação de “perda de agência”, que desvirtua a relação entre agente e principal. No âmbito político, a corrupção seria o resultado dessas situações de perda de agência, por uma seleção adversa de representantes, bem como pela implicação dos representantes em situação de risco moral. Portanto, quando políticas anticorrupção são desenhadas, deve-se observar a necessidade de reduzir a possibilidade de se produzirem essas perdas de agência em qualquer uma de suas formas.

O que os teóricos da agência propõem para combater a corrupção é a introdução de reformas que permitam minimizar esses dois problemas. Trata-se de ativar mecanismos de controle tanto *ex-ante* como *ex-post* no momento da seleção de agentes que atuarão em nome do principal. Com os mecanismos *ex-ante* reduz-se o risco de selecionar agentes que tenham probabilidade alta de corromper a relação de agência, pondo seus próprios interesses por cima dos interesses do principal. Para isso, normalmente se propõem dois tipos de mecanismos. De um lado, instrumentos que permitam melhorar a informação da qual dispõe o principal sobre os possíveis candidatos a atuar como seus agentes com a intenção de que possa valorar quais desses candidatos podem ter interesses mais divergentes dos seus e/ou possam estar mais inclinados a antepor seus próprios interesses aos do principal. A instituição do “*advice and consent*” do Senado norte-americano para as nomeações presidenciais seria um exemplo desse tipo de mecanismo *ex-ante* de melhoria da informação disponível por parte do principal. De outro, um segundo mecanismo de controle *ex-ante* é relacionado à existência das sanções adequadas para penalizar os agentes que atraíam a relação de confiança com

o principal e com as expectativas de que tais sanções não só existam no papel, mas se apliquem na prática. A probabilidade de que tais sanções sejam suficientemente proporcionadas e se apliquem tem duas consequências benéficas segundo esses autores: fará com que muitos potenciais candidatos a agentes com uma alta probabilidade de trair o principal pensem duas vezes antes de se decidir a postular o cargo e/ou mudem as preferências dos agentes, tornando-se mais improvável que priorizem seus interesses aos do principal.

Quanto aos mecanismos de controle *ex-post*, também podem se dividir em duas classes da mesma natureza: melhoria da informação disponível para o principal e existência de sanções aplicáveis na prática. Neste caso, esses instrumentos estão dirigidos para minimizar o problema do risco moral, ou seja, a probabilidade de que o agente, uma vez que já esteja desempenhando suas funções, possa participar em atividades corruptas contra os interesses do principal. Para isso, tenta-se melhorar a informação disponível por parte do principal sobre a atuação do agente, de modo que ele possa identificar com mais facilidade os agentes corruptos. Um exemplo desse tipo de mecanismo são as declarações de bens e interesses que determinados representantes têm que apresentar em vários momentos enquanto desempenham o cargo. Pretende-se facilitar a identificação, por parte do principal, de comportamentos abusivos ou suspeitos. Geralmente, todas as medidas que aumentam a transparência do funcionamento das administrações públicas estão dirigidas a esse mesmo objetivo. E, ainda, um segundo tipo de mecanismo *ex-post* está relacionado com a introdução de sanções que permitem punir os abusos praticados pelos agentes. Um exemplo disso poderia ser a proposta que fez a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção para que seja introduzido o delito de enriquecimento ilícito, que permite punir cargos públicos que se enriquecem sem justificativa legítima, evitando o tão complexo problema, por muitas vezes, de comprovar a existência de suborno.

Com a introdução desses tipos de reformas institucionais, de “sistemas melhores”, tentar-se-ia reduzir tanto os incentivos como as oportunidades para a corrupção, diminuindo a probabilidade de os agentes incorrerem em situações de perda de agência. O interessante dessas propostas é que tais reformas podem, num primeiro momento, se realizar em qualquer sistema político ou administrativo independentemente das características culturais, históricas ou sociais da sociedade em que se introduzam essas reformas. Essa versatilidade das reformas baseadas na teoria da agência entusiasmou durante vários anos os esforços de muitos atores na luta contra a corrupção, incluindo os organismos internacionais. Passou-se do pessimismo tradicional

da inevitabilidade da corrupção ao otimismo de que era possível lutar contra ela mediante a introdução desses tipos de reformas. O otimismo foi um fator importante que oportunizou muitas inovações nessa seara (como as convenções internacionais), assim como tantas outras experiências reformistas.

No entanto, ninguém esquece que a introdução dessas reformas em determinados âmbitos, por mais bem-intencionados que fossem, não produziram os resultados esperados. No lugar de reduzir os incentivos e as oportunidades para a corrupção, muitas dessas medidas conseguiram apenas uma readaptação dos agentes corruptos à nova situação. Se agora se tem mais informação sobre o próprio patrimônio, os bens que se obtém pela corrupção se colocam em nome de outro e assim sucessivamente. *Ainda que não diga diretamente a respeito de medidas anticorrupção, há um exemplo que bem demonstra o que pretendemos demonstrar.* Após o golpe moral que levou toda sociedade italiana às revelações dos processos conhecidos como *Mani Pulite*, houve um grupo de associações que promoveram um referendo para acabar com o financiamento público da atividade ordinária dos partidos políticos. O que se tentou fazer foi com que o dinheiro público pudesse servir apenas para compensar os partidos pelos seus gastos eleitorais, mas de forma alguma para a manutenção das suas organizações, empregados, locais etc. Esse referendo se celebrou e seus defensores obtiveram uma vitória incontestável. O referendo deu lugar a uma mudança na lei de financiamento dos partidos políticos e, desde então, os partidos italianos são compensados apenas pelos gastos da realização das eleições. A graça da história é que, por causa desse referendo e, conseqüentemente, da respectiva mudança legal, hoje os partidos políticos italianos utilizam consideravelmente mais dinheiro público que antes da reforma da lei. Ou seja, os partidos italianos encontraram a forma de desenhar um sistema compensatório pela participação em eleições que lhes proporcionou mais dinheiro público do que dispunham antigamente. Conseguem isso ao dividir fundos em função dos seus resultados eleitorais, independentemente dos gastos de campanha efetivamente realizados.

Por fim, existem alguns trabalhos nesses últimos anos, particularmente sobre a África, que colocam em questão o fato de que a aplicação de inovações institucionais, seguindo as receitas da teoria da agência, tenha produzido rendimentos claros e efetivos (RILEY, 1998; ROSE-ACKERMAN, 2000; PERSSON et al., 2013). Além disso, a análise empírica sobre a incidência da corrupção tem demonstrado que sistemas políticos com acordos institucionais muito semelhantes (como, por exemplo, os que compartilham as regiões do norte e sul

da Itália) apresentavam níveis de corrupção muito diferentes, o que resulta da credibilidade às teorias institucionalistas (TABELLINI, 2005; KITSCHOLT Y WILKINSON, 2007; CHARRON Y LAPUENTE, 2011; ou, sobre o setor privado, ICHINO Y MAGI, 1999). Até o ponto de, como relembram Charron e Lapuente (2011, p.8), diversos especialistas terem aumentado a sua atenção a diferentes fatores das próprias instituições. Assim, alguns economistas têm direcionado sua análise sobre fatores culturais como os valores morais (TABELLINI, 2005 e 2007; LICHT, GOLDSMITH E SCHWARTZ, 2005), enquanto alguns cientistas políticos têm focado seus interesses sobre fatores de natureza econômica, como as diferenças entre os níveis de desenvolvimento (KITSCHOLT E WILKINSON, 2007; WILKINSON, 2007; KRISHNA, 2007).

A que se deve o escasso êxito das reformas inspiradas na teoria da agência? Em geral, esses autores enfatizaram que o principal sempre estará interessado em controlar o agente para que este atue em defesa de seus interesses. Portanto, bastaria introduzir melhorias institucionais que reduzissem a assimetria de informação que permite ao agente agir em benefício próprio. No entanto, o que se encontra com frequência nos lugares que fracassam estas políticas, é que o principal não demonstra verdadeiro interesse em controlar a corrupção do agente ou, como aponta Person (2013), encontra-se um principal “sem princípios”. Qual a razão para que isso ocorra em tantos lugares?

2. A CORRUPÇÃO COMO PROBLEMA DA AÇÃO COLETIVA

Geralmente, as soluções baseadas na teoria da agência costumam funcionar em entornos sociais com baixos índices de corrupção, em que o comportamento esperado dos agentes é o respeito aos interesses do principal. Quando se identificam descumprimentos por parte de alguns agentes, normalmente a introdução desse tipo de reforma basta para diminuir o incentivo à corrupção dos agentes. Nesses entornos, o principal é exigente na defesa de seus interesses e se esforça para controlar seus agentes. Seria o caso, por exemplo, dos países com nível de corrupção mais baixo, como os nórdicos. No entanto, em muitos outros entornos sociais, ou na maioria deles, há uma percepção social muito elevada sobre a incidência da corrupção. A maior parte dos cidadãos compartilha a expectativa de que os agentes políticos que atuam em seu nome se comportam de forma corrupta e priorizam seus próprios interesses aos do principal. O problema aqui é que essa opinião negativa se estende a todos que aspiram ser agentes. Nessa situação,

o principal acredita que todos os agentes potenciais estão igualmente inclinados à corrupção. Sob tais condições sociais, as reformas da teoria da agência não são suficientes para reduzir a corrupção.

Nesses tipos de sociedades com alta percepção social da corrupção, historicamente tem-se gerado um círculo vicioso que alimenta a desconfiança social, incentiva o funcionamento parcial das instituições de governo e, definitivamente, produz uma corrupção enraizada e expandida, que é muito difícil de combater. De acordo com Rothstein e Uslaner (2005), naqueles sistemas políticos nos quais as políticas governamentais são ineficientes, parciais (buscam o benefício de grupos sociais particulares) e corruptas, impossibilita-se o desenvolvimento de um sentido de solidariedade social e estimula-se a confiança particularizada em diferentes grupos sociais acima da confiança generalizada em toda a sociedade. Quando isso ocorre, quando a confiança que prevalece é a que se deposita na própria família, clã, etnia ou partido político, a política nesse tipo de sociedade se torna um “jogo de soma zero entre grupos em conflito” (ROTHSTEIN E USLANER, 2005, pp. 45-46). Nessas sociedades não aparecem as normas informais que favorecem a produção de bens públicos. Em seu lugar, instala-se uma prática social depredadora do “salve-se quem puder” que impossibilita as autoridades públicas de contar com recursos e incentivos necessários para levar adiante políticas que fomentem a solidariedade social necessária para se fazer sentir parte da mesma comunidade. Muito pelo contrário, as políticas governamentais virão incentivadas por uma lógica particularista e parcial que abundará na espiral do círculo vicioso.

De outro norte, em sociedades como as nórdicas, observa-se alta correlação entre os níveis baixos de corrupção e os níveis altos que apresentam um conjunto de variáveis, entre as quais se destacam a confiança social generalizada (medida geralmente pelo indicador da Enquete Mundial de Valores, que pergunta aos entrevistados até que ponto se pode confiar na sociedade em que vivem e nas pessoas que não conhecem pessoalmente), a igualdade social (tanto em termos de igualdade social como de oportunidades) ou a percepção do funcionamento efetivo e imparcial das instituições de governo. A convergência desses fatores e sua influência recíproca teriam levado essas sociedades a desenvolver um afortunado círculo virtuoso que mantém a corrupção em níveis ínfimos. Dessa forma, nesse grupo de sociedades que já arrancam níveis de igualdade social acima da média europeia, o funcionamento imparcial das instituições de governo (pelos governantes não terem caído na tentação de desenvolver redes clientelistas para se eternizarem no poder), assim como o

desenvolvimento de políticas universais de bem-estar (voltadas a toda a população, e não apenas aos grupos mais desfavorecidos), teria alimentado um sentimento crescente de solidariedade social e de confiança generalizada entre os cidadãos. Por sua vez, o alto grau de compromisso e coesão social teria feito mais fácil a elaboração de políticas públicas e sua efetiva aplicação prática graças à aparição espontânea de normas informais favoráveis à produção de bens públicos, tais como o respeito às regras básicas de convivência, a aceitação das obrigações tributárias, o respeito aos espaços públicos, a disposição para o ativismo social exigindo uma resposta das autoridades públicas aos novos problemas da comunidade, entre outras (ROTHSTEIN, 2011).

Nas sociedades que geraram círculos viciosos de corrupção, o problema não coincide com o diagnóstico feito pela teoria da agência. A corrupção não decorre exclusivamente do problema de agência e, portanto, tampouco pode se resolver com as soluções mencionadas anteriormente, que seriam válidas para problemas pontuais de corrupção em locais como os nórdicos. Ali, onde sua percepção está bem estendida entre os cidadãos, o problema da corrupção coincide com um típico problema de ação coletiva. Sendo assim, se pretende-se combater com eficácia esse fenômeno, deve-se iniciar melhorando o diagnóstico sobre ele. Em que consistem os problemas de ação coletiva e como se deve tentar solucioná-los?

Um dilema de ação coletiva inicia-se naquelas situações em que, se todos os indivíduos que formam parte de um grupo humano atuam de maneira racional, atendendo seus próprios interesses, em longo prazo pode-se gerar um problema coletivo que fere a todos os indivíduos. Socorre-se a exemplos de exploração de bens comuns para ilustrar a situação. Se uns pescadores maximizam as capturas que fazem nos bancos pesqueiros de sua região, com a intenção de obter máximos benefícios em curto prazo, estarão expostos ao esgotamento de tais bancos, com o qual todos eles sairão prejudicados. Ante essas situações, os pescadores frequentemente firmam acordos institucionais para se comprometerem coletivamente com a conservação das pescas das quais sobrevivem. A chave para a solução do dilema de ação coletiva consiste em que tais regras sejam respeitadas por todos. Todavia, para que esse acordo seja sustentável no tempo, é necessário que comportamentos oportunistas sejam impedidos, uma vez que, do ponto de vista egoísta, a melhor situação para cada um dos pescadores individualmente considerados seria que os demais cumprissem a regra de contenção de capturas, enquanto “eu descumpro”. Mas se todos se comportarem dessa maneira, reproduzir-se-ia outra vez o problema

coletivo, e o banco de pesca (e o futuro do povoado de pescadores) voltaria a estar em perigo.

Referindo-se diretamente à área da corrupção, um exemplo proveniente de uma recente investigação sobre o caso de corrupção urbanística nas Ilhas Canárias (JIMÉNEZ et al., 2012; GARCÍA-QUESADA et al., 2015) pode servir de modelo. Lanzarote tem sido um terreno pioneiro na Espanha com o ensaio de políticas territoriais sustentáveis para impedir uma especulação selvagem sobre o solo que colocara em perigo os frágeis valores naturais da ilha. Em 1991, foi aprovado um plano territorial insular com consenso social altíssimo que incluía as sete prefeituras da ilha e os empresários do setor turístico. No entanto, logo começou a se observar que em se apresentando uma demanda elevada de novos desenvolvimentos turísticos, as barreiras de contenção previstas no plano não funcionavam. Por outro lado, determinados agentes imobiliários apelaram à corrupção para conseguir de alguns prefeitos licenças de construção que logo foram anuladas pelos tribunais ante a flagrante ilegalidade. De outra banda, muitos prefeitos utilizaram também a “não aplicação” arbitrária do plano territorial, em função das necessidades de muitos vizinhos com o desiderato de alimentar redes clientelistas de apoio. Definitivamente, a corrupção e a clientela foram os instrumentos utilizados para evitar a aplicação efetiva do plano territorial de muitas partes da ilha. Mediante esses dois instrumentos, muitos particulares conseguiram uma posição vantajosa que lhes permitiu desviar as limitações expostas pelo plano, resultando, todavia, o surgimento de um importante problema de ação coletiva: pôr em risco a sustentabilidade da ilha e, ainda, minar o funcionamento imparcial das instituições de governo.

Como no exemplo dos pescadores, quando os acordos institucionais não garantem a participação de todos os membros do grupo às mesmas regras e, por consequência, não controlam os comportamentos oportunistas, o controle dos interesses individuais não é possível e o grupo se expõe ao dilema de ação coletiva. Isso é o que costuma acontecer nos entornos sociais em que os cidadãos percebem muita corrupção. Ao se regressar por um momento ao caso de Lanzarote, pode-se perceber as condições sociais nas quais a corrupção se converte num problema de ação coletiva. Visualizando a Tabela 1, observa-se a profunda desconfiança que inspiram os agentes políticos e as instituições públicas aos cidadãos de Lanzarote. Os dados da Tabela 1 evidenciam que a confiança generalizada – isto é, a disposição a confiar em estranhos – é baixa, e que a desconfiança nas instituições políticas é muito alta, salvo no que se refere às forças de ordem. As expectativas de que se os funcionários solucionem os conflitos

de interesse adequadamente também são bastante negativas. Além disso, a percepção da parcialidade no funcionamento das instituições políticas, especialmente das prefeituras, é muito alta, enquanto a expectativa de que a corrupção seja punida é muito baixa. Por último, a crença na importância de contar com os contatos adequados, como fator-chave para prosperar economicamente, é compartilhada por quase 40% da população de Lanzarote.

Em temos gerais, você diria que pode-se confiar na maioria das pessoas ou que nunca se é suficientemente prudente se tratando de pessoas?		
Pode-se confiar na maioria das pessoas		27,9
Nunca se é suficientemente prudente		68,7
NS/NC		3,4
Nível de confiança nas instituições, onde 0 (não confia) e 10 (confiança máxima)		
	Média	Desviação
Governo Federal	4,8	2,5
Governo Regional	4,7	2,5
Governo Municipal	4,7	2,5
Prefeitura	4,4	2,6
Administração da Justiça	4,5	2,6
Política	6,4	2,1
Como deveria se comportar um funcionário quando trata com um familiar ou amigo próximo e o que na realidade se espera dele?		
	Deveria	Se espera
Ajudam seu familiar por cima de qualquer outra consideração	4,6	38,9
Tentam ajudar seu familiar ou pessoa próxima, tentando não prejudicar o interesse geral	12,2	21,5
Acupam-se do caso de maneira imparcial	43,3	12,7
Recusam ocupar-se do caso e fazem com que outro tome conta	31,5	7,1
NS/NC	8,4	19,9
Você está de acordo com a seguinte frase?		
	Concordo	Não concordo
O sistema Judicial na Espanha persegue e castiga os culpáveis sem se importar quem são	36,5	38,9
Pessoas com mais estabilidades econômica recebem um tratamento fiscal claramente mais favoráveis do que o cidadão de classe média	83,6	21,5
Algumas pessoas nesta ilha recebem um trato de favor por parte da prefeitura e/ou município	79,7	7,1

Nesta ilha não se castiga à corrupção	60,8	19,9
O que é mais importante para se chegar a ser rico na sociedade espanhola?		
Ter bons contatos e cultivá-los		29,1
Ter boas idéias e se esforçar em ampliá-las		34,6
Ter sorte		22,3

Fonte: Enquete telefônica de percepção da corrupção. Trabalho de campo encarregado ao “Instituto Perfíles”, realizado de 26 a 31 de Junho de 2012. Amostra de Lanzarote: 250 entrevistas.

Em um entorno social como esse, no qual as expectativas compartilhadas sobre o comportamento que se pode esperar tanto dos demais cidadãos como dos poderes públicos são tão negativas, torna-se extremamente difícil a coordenação dos interesses individuais, o que pode gerar uma ação coletiva. Quando as expectativas compartilhadas sobre como se comportarão os demais são dessa natureza, independentemente de como os cidadãos valorizem a corrupção, a tentação para apelar a ela é muito maior do que em entornos sociais onde impera a confiança intersubjetiva e a percepção sobre o funcionamento imparcial das instituições do governo. Ninguém acha estranho então que, se as pessoas percebem que vivem em um entorno assim, apliquem uma lógica individualista para tentar solucionar seus problemas. O cultivo de contatos adequados é incentivado pela percepção de quais são as verdadeiras regras do jogo num entorno como esse. Quando impera a lógica do “salve-se quem puder”, como diziam Rothstein e Uslaner (2005), as instituições não estão cumprindo o que deveria ser seu papel principal: a coordenação dos interesses individuais possibilitando a ação coletiva para evitar o risco de prejudicar o interesse comum.

Nessas situações é natural que o principal não demonstre demasiado interesse em melhorar o seu controle sob o agente. O que prefere é conseguir um acesso privilegiado ao agente de tal forma que assegure a proteção dos seus interesses individuais, mesmo que sejam acima dos coletivos. Por essa razão, nesses tipos de âmbitos sociais, as relações de representação política se constroem sob base de trocas clientelistas: apoios políticos em forma de votos ou de financiamento de campanhas ou de respaldos mediáticos etc. em troca de conseguir um acesso privilegiado aos recursos políticos em forma de empregos, contratos, subvenções, regulamentos favoráveis etc. Isto é, apoios políticos se edificam com a garantia de uma via direta e personalizada aos poderes públicos, e não pela aplicação equitativa de regras universais. Mas, precisamente para que os agentes políticos possam distribuir recursos públicos de forma particularizada e deixem de aplicar normas

gerais conforme seus interesses, é necessário que os controles aos quais estejam submetidos tais agentes possam se desativar. Portanto, quando se tenta combater a corrupção nesses tipos de entornos sociais com as soluções proporcionadas pela teoria da agência, esquece-se que o principal não está interessado em melhorar os controles sobre o agente. As regras do jogo são outras: ante a expectativa de que as instituições e os agentes políticos não atuem com imparcialidade, a meta é conseguir os contatos oportunos que permitam satisfazer os interesses individuais. Enquanto essas expectativas não mudarem, a teoria da agência não proporcionará verdadeiras soluções para reduzir a corrupção.

O grande problema da luta contra a corrupção é que as dinâmicas sociais que se formam nesses entornos se autorreforçam. Isto é, como apontava Rothstein (2011), em muitas sociedades a corrupção gera uma situação de círculo vicioso da qual é muito difícil sair. Mas, é possível?

3. ROMPER O CÍRCULO VICIOSO. A ARMADILHA POLÍTICA E AS OPORTUNIDADES DE SAÍDA

É certo que hoje se sabe muito mais sobre o problema da corrupção do que se sabia há 25 ou 30 anos. Contudo, se existe um campo de estudo que ainda é bastante subdesenvolvido, com certeza é o dos processos políticos e sociais que deram lugar a uma redução significativa da corrupção em sociedades que até um determinado momento estavam submetidas à lógica do círculo vicioso. Ainda há escassos estudos sobre esses tipos de processos. Porém, vale destacar o esforço de alguns autores e alguns institutos de investigação nesse campo nos últimos anos, entre os quais se destacam o *Quality of Government Institute* da Universidade de Gotemburgo, dirigido por Bo Rothstein, e o *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building* (ERCAS), comandado por Alina Mungiu-Pippidi.

Graças aos trabalhos desses grupos, sabe-se que o elemento-chave que está presente naquelas sociedades onde a corrupção está bastante controlada e a lógica social prevalecente é a do círculo virtuoso já comentado, é o aparecimento num determinado momento de sua evolução histórica, de instituições que limitam com suficiente eficácia o Poder Executivo como parlamentos, meios de comunicação, tribunais etc. O importante não é se estas instituições existem ou não, mas, sim, se são suficientemente eficazes na hora de limitar e controlar o papel dos governos.

Esse é o ponto no qual coincidem os trabalhos mais interessantes dos grupos mencionados anteriormente. Assim, Nicholas Charron e Victor Lapuente (2011) estudaram as diferenças entre os níveis de qualidade de governo que apresentaram diversas regiões europeias. De acordo com suas análises, aquelas regiões em que se consolidaram historicamente redes clientelistas ou patronais apresentam qualidade de governo muito mais escassa que a de regiões que não deram espaço à construção dessas pautas de comportamento político, mesmo que umas e outras possam ter compartilhado as mesmas instituições políticas formais. A sofisticada análise empírica que desenvolvem, lhes permite demonstrar que o fator-chave na hora de explicar as diferenças de qualidade do governo entre regiões europeias consiste em um desenvolvimento histórico, especialmente durante o século XIX, de limitações institucionais eficazes (na forma de parlamentos, órgãos jurisdicionais, meios de comunicação etc.) sobre o Poder Executivo. Naquelas regiões em que essas restrições institucionais do Poder Executivo se consolidaram de forma eficaz, dificultou-se a criação de redes informais de patrocínio por parte dos governadores, o que, por sua vez, contribuiu para uma melhor qualidade de suas instituições de governo e, portanto, menor incidência de corrupção.

Dito isso, e verificada a análise das medidas anticorrupção executadas em países europeus com maiores êxitos, Alina Mungiu-Pippidi (2013) coloca ênfase também nas restrições existentes sobre o Poder Executivo. Por um lado, as medidas dissuasivas legais administradas pela máquina do Estado como um Poder Judicial autônomo, responsável e eficaz, capaz de fazer cumprir a legislação, assim com um corpo de leis eficazes e integrais que cobrem os conflitos e interesse e a aplicação de uma clara separação das esferas pública e privada. Por outro lado, o que ela chama de medidas dissuasivas normativas, que incluem tanto a existência de normas sociais que incentivam a integridade pública e a imparcialidade do governo, como a vigilância dos desvios dessas normas pelo papel ativo e eficaz da opinião pública, dos meios de comunicação, da sociedade civil, bem como de um eleitorado crítico.

O problema prático consiste evidentemente em saber como é possível pôr em prática esses tipos de “limitações institucionais ao Poder Executivo” partindo da situação na qual já imperam as redes clientelistas, o funcionamento parcial das instituições de governo e o sentimento de desconfiança dos demais e das instituições públicas. Nos enganaríamos se não reconhecêssemos que esse problema é verdadeiramente delicado e complexo. Para as sociedades que estão sob a lógica do círculo vicioso da corrupção é muito complicado

romper essa lógica. Como afirmam Charron e Lapuente (2001), essas sociedades estão sujeitas à armadilha política. Por causa do forte efeito de dependência da rotina ou inércia (*path dependency*) que tem a consolidação das redes de patrocínio ou clientelismo, não é nada fácil conseguir melhorar a qualidade das instituições de governo e, com ela, o controle da corrupção.

Sabe-se, portanto, quais políticas devem ser implementadas na prática se quisermos reduzir a corrupção, mas a grande dificuldade está em saber quando será mais provável que tais políticas se implementem num sistema político concreto. Isto é, quando será mais provável e de que fatores dependerão para que existam atores nesse sistema político capazes de escapar da “armadilha política” a qual nos referimos. Seguindo os autores do neo-institucionalismo histórico que chamaram a atenção sobre os efeitos da trajetória da rotina ou *path dependence*, na realidade não há como escolher o momento em que se pode romper o círculo vicioso da corrupção porque não é possível vencer essas inércias quando já estão em andamento. No entanto, o que nos ensinam esses autores é que se deve estar especialmente atento às conjunturas críticas nas quais se abrem oportunidades para romper com essa lógica. São nessas conjunturas críticas que se podem pôr em andamento as reformas oportunas que enfraquecem as relações clientelistas e reforçam os controles anticorrupção.

Começam a existir alguns estudos que apresentam histórias de êxito nesse sentido. Por exemplo, Teorell e Rothstein (2012) analisam como foi possível que a Suécia, que nem sempre foi o paraíso de baixa corrupção que se tem conhecimento, empreendera há mais de duzentos anos uma importante reforma institucional graças a qual foi capaz de transformar o círculo vicioso em virtuoso. A conjuntura crítica que abriu a oportunidade para essa decisiva mudança foi a humilhante derrota sofrida pelo país em 1809, frente às tropas russas e na qual perderam o território equivalente à atual Finlândia.

No entanto, a aparição de oportunidades para a mudança, devido às conjunturas críticas, não implica necessariamente que tais oportunidades irão se aproveitar. Provavelmente, um caso oposto ao da Suécia possa ser o da Itália após uma onda de escândalos de *Mani Pulite* na primeira metade dos anos noventa. A profunda crise política e moral a que deram lugar todos esses processos produziu também um enorme número de reformas políticas que afetaram inclusive o próprio sistema de partidos. Mas, diferentemente da Suécia, como estudou muito bem Alberto Vanucci (2009), as reformas italianas foram um exemplo do que se conhece em ciência política como “políticas lampedusianas”, ou seja, fundamentaram-se no princípio de que “é

necessário que alguma coisa mude para que tudo continue igual”. Boa parte dessas reformas, como a que comentamos sobre o financiamento dos partidos, simplesmente aparentava uma modificação, todavia sem renunciar as regras da política clientelista. Nessas circunstâncias, os italianos perderam a boa oportunidade de romper com a lógica do círculo vicioso da corrupção.

Definitivamente, a luta contra a corrupção onde não se apresenta como um problema de agência, mas sim como um dilema de ação coletiva, é muito complexa, uma vez que os atores estão submetidos a uma situação de armadilha política. Dessa forma, não existem incentivos suficientes para pôr em prática as reformas institucionais necessárias, tampouco pode surgir coalizão social com o poder suficiente para impulsioná-las. Somente quando esses tipos de entornos sociais se depararem com conjunturas críticas que ameacem as vigentes regras do jogo, abrirão as oportunidades para desviar a armadilha política. Nessas conjunturas críticas, o sólido equilíbrio que estabelecia as relações de trocas clientelistas fica interdito quando os patrocinadores são incapazes de cumprir seus compromissos na distribuição de recursos públicos para seus clientes. Diante dessa situação, os clientes têm a possibilidade não apenas de protestar por não receber o esperado, como também são capazes de advertir sobre o problema da ação coletiva reproduzido por instituições políticas que geram estabilidade social, mas com um custo elevado e de resultados coletivos precários. Evidentemente, a possibilidade de que tais oportunidades ocorram não quer dizer que irão ser aproveitadas pelas sociedades, como revela o exemplo italiano. A lição para quem combate a corrupção deveria ser a de aprender a alertar quando se está perante tais conjunturas favoráveis, e que estratégias se devem pôr em prática para não desperdiçar a oportunidade.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. e ROBINSON, J.A.. Por que as nações fracassam?: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Tradução Cristina Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CHARRON, N. e LAPUENTE, V. (2011). «Why do some regions in Europe have higher quality of government?». QoG Working Paper Series2011:1.

GARCÍA-QUESADA, M., JIMÉNEZ, F. e VILLORIA, M. (2015). «Can't control/won't control:opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote». *Crime, Law and Social Change*. DOI 10.1007/s10611-014-9549-z.

ICHINO, A. e MAGGI, G. (1999). «Work Environment and Individual Background: Explaining Regional Shirking Differentials in a Large Italian Firm». *NBER Working Papers*, 7415.

JIMÉNEZ, F., GARCÍA-QUESADA, M. e VILLORIA, M. (2012). *Corruption in Paradise: the puzzling case of Lanzarote (Canary Islands, Spain)*. Ponencia presentada al XXII IPSA Congreso Mundial de Ciencia Política, Madrid, 8-12 Julio 2012.

KITSCHOLT, H. e WILKINSON, S. (2007). *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

KLITGAARD, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press. (2000). *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. ICS Press and World Bank Institute, Oakland, CA. and Washington, DC.

KRISHNA, A. (2007). «Politics in the middle: mediating relationships between the citi-zens and the state in rural North India». En Kitscholt, Herbert y Stephen Wilkin-son. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

LICHT, A.N, GOLDSMITH, C. e SCHWARTZ, S.H. (2005). «Culture, law, and corporate governance». *International Review of Law and Economics*, 25: 229-255.

MÜLLER, W. C. (2007). «Political institutions and linkage strategies». En Kitscholt, Herbert y Stephen Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

MUNGIU-PIPPIDI, A.(2013). «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union». *Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament*. Disponible online en:

<<http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf>>.

PERSSON, A., ROTHSTEIN, B. e TEORELL, J. (2013). «Why Anticorruption Reforms Fail. Systemic Corruption as a Collective Action Problem», *Governance* 26(3): 449-471.

RILEY, S. P. (1998). «The political economy of anticorruption strategies in Africa». *European Journal of Development Research*, 10 (1): 129-159.

ROSE-ACKERMAN, S. (1978). *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press. — (2000). «Is leaner government necessarily cleaner government?». En Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds) *Combating corruption in Latin America*. Washington DC: W. Wilson Center Press, 87-104.

ROTHSTEIN, B. (2011). *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.

ROTHSTEIN, B. e USLANER, E. (2005). «All for all: equality, corruption and social trust». *World Politics*, 58 (1): 41-72.

TABELLINI, G. (2005). «Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe». *CESifo Working Paper Series*, 1492. — (2007). «Institutions and culture». *IGIER Working Paper Series*, 330.

TEORELL, J. e ROTHSTEIN, B. (2012). «Getting to Sweden. Malfeasance and bureaucratic reforms 1720-1850». *QoG Working Paper Series* 2012:18.

VANUCCI, A. (2009). «The Controversial Legacy of ‘Mani Pulite’: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies». *Bulletin of Italian Politics*. 1(2): 233-64.

WILKINSON, S. (2007). «Explaining changing patterns of party-voter linkages in India». En Kitschelt, Herbert y Stephen Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge: Cambridge University Press.