

Perspectivas de inibição da corrupção a partir da Carta Compromisso do Governo Gaúcho – um enfoque econômico

Camila Flores Orth*

Resumo: A corrupção é um elemento que sempre esteve presente na sociedade, em maior ou menor grau, porém, é recente o interesse por esse tema nas mais diversas áreas como Direito, Psicologia e Sociologia. Em âmbito mundial, o destaque ao fenômeno parece ter sido dado a partir do escândalo de Watergate (1972-1974). No campo econômico, as pesquisas começaram a surgir com maior vigor a partir de meados da década de 1980. Este trabalho analisa, sob o enfoque econômico, os elementos que compõem a Carta Compromisso do Governo Gaúcho, com o objetivo de avaliar se ela será capaz de reduzir a corrupção no Estado. Os procedimentos metodológicos utilizados foram: i) revisão bibliográfica para a fundamentação teórica a respeito dos custos decorrentes da corrupção e os instrumentos de combate a mesma; ii) análise da Carta Compromisso; iii) e, por fim, com base nesta fundamentação a construção de um questionário aplicado aos deputados gaúchos para avaliar a compreensão teórica a respeito dos meios pelos quais pode se combater a corrupção. Como resultado, pôde-se verificar que as medidas indicadas na Carta Compromisso, em sua maioria, vão ao encontro dos instrumentos indicados pelos teóricos do assunto. Quanto à avaliação da pesquisa realizada com os representantes do poder Legislativo do Estado, percebeu-se que existem divergências importantes entre as suas opiniões e as conclusões dos principais pesquisadores do tema.

Palavras-chave: Corrupção; Custos Econômicos; Instrumentos de Combate.

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos).

1 Introdução

A corrupção é um tema que está cada vez mais em foco, devido aos constantes escândalos protagonizados por diversos governos, em diferentes épocas e países. A Economia da Corrupção é um campo de pesquisa relativamente novo, principalmente no Brasil. Pesquisadores como Silva (2000) e Garcia e Neto (2005) perceberam a necessidade de novos estudos acerca do tema e ainda salientaram a importância da utilização do instrumental econômico para a análise desse fenômeno.

Embora existam diversos sentidos que podem ser atribuídos à palavra corrupção, há um denominador comum a todos: ela envolve a interação entre pelo menos dois indivíduos, um corrupto e um corruptor, e essa relação implica uma transferência de renda ilegal (SILVA, 1996).

A definição dada pelo Banco Mundial, do ponto de vista público, afirma que corrupção é o uso da posição pública de um indivíduo para fins privados ilegítimos; cabe destacar que a organização mundial de combate à corrupção, conhecida como Transparência Internacional também utiliza este conceito (UNODC, 2005). O conceito de corrupção definido pelo Banco Mundial é o escolhido para essa monografia, pois será analisado o fenômeno apenas do ponto de vista público e não faz parte do escopo dessa pesquisa o estudo da corrupção na área privada.

Silva (1996) afirma que há uma considerável escassez de estudos sobre a corrupção nas Ciências Sociais e, particularmente, na Economia. A corrupção, de fato, é um problema econômico, pois gera custos, e estes exercem uma influência negativa sobre os investimentos, crescimento e desenvolvimento econômico, além de diminuir o poder de arrecadação do Estado e minar a legitimidade política.

No período pós-governo militar no Brasil (1985 -), em razão de maior liberdade de expressão e de imprensa, os casos de corrupção começaram a ser descobertos e divulgados em maior intensidade à sociedade. Atualmente, seja por meio das próprias instituições governamentais como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF), seja pela atuação dos órgãos de imprensa, atos de corrupção têm sido descobertos nas mais variadas instituições brasileiras e em todos os níveis do setor público.

Silva (2001) estudou alguns desses casos recentes de corrupção como, por exemplo, o “escândalo do orçamento” descoberto em 1993, que custou à sociedade algo em torno de R\$ 30 milhões. Há também outros desvios ligados à arrecadação ilícita de verbas eleitorais como o Valerioduto¹ com valores estimados de R\$ 2,6 bilhões, além do caso dos Sanguessugas,² um esquema de cerca de R\$ 100 milhões (VIEIRA, 2007).

Em um caso ocorrido no Rio Grande do Sul, mais precisamente no Departamento Estadual de Trânsito (Detran), houve um desvio de cerca de R\$ 40 milhões no período de julho de 2003 a novembro de 2007 (GODINHO, 2008). Pode-se fazer um comparativo com o gasto previsto pelo Governo do Estado com os Programas Estruturantes para se perceber a dimensão dessa fraude. No projeto Renovação da Frota da Segurança Pública, ligado ao Programa Estruturante Cidadão Seguro, foram orçados R\$ 74,6 milhões, para a aquisição de 2.000 veículos entre os anos de 2009 e 2010 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008). Ou seja, o valor desviado do Detran corresponde a mais da metade do orçado para a aquisição de novas viaturas para o Estado.

Dadas as consequências perversas da corrupção, percebe-se a necessidade de se estabelecerem processos que inibam essas atividades, minimizando assim esses problemas e oportunizando melhores condições de investimentos ao setor público. Assim, conhecer os custos da corrupção, da criação e manutenção de estruturas para o seu combate e analisar esses valores em termos de custos de oportunidade e eficácia, tornam-se fundamentais para avaliar seus impactos econômicos.

O caso do Detran motivou o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a lançar um pacote de medidas destinadas ao combate da corrupção. Tendo em vista a relevância e a contemporaneidade do tema, percebeu-se a importância de se realizar um estudo mais detalhado acerca do mesmo, evidenciando o histórico de fraudes no mundo e no Brasil, discutindo os principais custos gerados pela corrupção para os investimentos, para o Estado, e para a sociedade, e os instrumentos e estratégias propostos

1 Esquema de desvio de recursos ocorrido entre 1997 e 2005. Ficou conhecido como Valerioduto em razão do seu principal agente, o publicitário Marcos Valério, que captava recursos do setor público e privado, e os repassava, por meio de suas agências de publicidade, a deputados (BRASIL, 2006b).

2 Denominação dada ao esquema de desvio de recursos para a compra de ambulâncias que ocorreu entre 2001 e 2006 (BRASIL, 2006a).

para o seu combate. E, por fim, produz-se uma avaliação das medidas propostas pelo Governo do Estado, comparando-as com aqueles instrumentos tidos como os mais eficientes pela literatura especializada no assunto.

Busca-se, em síntese, sendo essa problemática que direciona este trabalho, a resposta para o seguinte questionamento: os elementos propostos na Carta Compromisso do Governo Gaúcho serão eficientes para inibir a corrupção no Estado?

Para responder à questão levantada é que se propõe este trabalho, assim, pretende-se analisar, sob o enfoque econômico, os elementos que compõem a Carta Compromisso do Governo Gaúcho, com o objetivo de avaliar se ela será capaz de reduzir a corrupção no Estado.

Tem-se, ainda, os seguintes objetivos específicos: *i)* analisar a evolução dos processos de corrupção e determinar seus custos econômicos; *ii)* determinar os instrumentos e estratégias inibidores da corrupção; e *iii)* avaliar a percepção dos deputados estaduais em relação às questões teóricas da corrupção.

Os procedimentos metodológicos utilizados para realizar esse trabalho foram pesquisas bibliográficas, principalmente a análise de artigos nacionais e internacionais acerca dos custos, consequências e formas de combate à corrupção. Além disso, para analisar as propostas de combate à corrupção divulgadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, realizou-se uma avaliação da Carta Compromisso publicada pelo mesmo em julho de 2008. O período analisado foi de julho de 2008 até novembro de 2009.

Por fim, aplicou-se um questionário aos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para posterior avaliação da percepção desses parlamentares quanto às conclusões teóricas obtidas durante a realização desta pesquisa. As questões e seus respectivos resultados encontram-se no apêndice A deste trabalho.

Com o intuito de atender ao objetivo proposto, estruturou-se o trabalho em quatro capítulos: no primeiro capítulo, se desenvolve um estudo histórico da corrupção atrelado à evolução da sociedade moderna e do Estado, a partir de uma visão mundial e também sob uma ótica

mais específica, analisando o cenário brasileiro. No segundo capítulo, são evidenciados os custos gerados pela corrupção, tais como os impactos negativos no nível de investimentos, na taxa de crescimento econômico, na capacidade de arrecadação do setor público, na distribuição da renda e na confiança nas instituições. No terceiro capítulo, busca-se uma sistematização dos instrumentos de combate à corrupção. A partir de uma revisão teórica, procura-se delimitar as linhas gerais que foram adotadas para sanar este problema. No quarto capítulo, procura-se identificar quais as linhas de atuação adotadas pela gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (2007-2010), a partir da sistematização desenvolvida no terceiro capítulo. A ideia é verificar se os procedimentos adotados estão em sintonia com estas linhas de ação e analisar o modelo de combate adotado sob a ótica econômica. Também são analisadas as opiniões do legislativo estadual, obtidas pela aplicação de um questionário quanto à corrupção.

2 Evolução da corrupção na sociedade moderna

A corrupção é um fenômeno perverso, mas nem sempre as práticas corruptas foram consideradas um mal para a sociedade. Para se entender um pouco mais sobre a dimensão e a evolução da corrupção, é importante analisá-la também sob uma perspectiva histórica, e realizar essa apreciação é o objetivo da próxima seção.

2.1 Breve histórico da corrupção mundial

Segundo Tanzi (1998), a corrupção não é um fenômeno recente, nem exclusivo às atuais democracias. Ela pode ser percebida como inerente à sociedade humana, e é possível citar casos de corrupção ocorridos há mais de dois mil anos atrás, como os documentos encontrados na Assíria, datados provavelmente de 1500 a.C., que transcrevem um contrato de doação de uma escrava para um homem de família proeminente que, em troca, garantiria impunidade ao filho da doadora, que cometera um assassinato. Outro exemplo, ocorrido em Roma no ano de 74 a.C, é o de *Statius Albinus Oppianicus*, em que ele comprou dez jurados no

processo em que era acusado de assassinar seu enteado por questões de herança (CAVALCANTI, 1991).

Nos dois casos citados, percebe-se um denominador comum, o pagamento de um suborno para livrar um criminoso de uma pena. Uma das formas mais antigas e comuns de corrupção é o suborno, mas ela também pode se manifestar de diferentes maneiras em diversos tipos de crimes como, por exemplo, os atos ilegais de propina e de enriquecimento ilícito por parte de guardas, jurados e de funcionários públicos em geral, que foram mencionados em 1652, num manuscrito anônimo intitulado *Arte de Furtar*. Este manuscrito relata atividades de corrupção que ocorreram na Coroa Portuguesa no Século XVII (ARTE, 1992).

Interessante observar que, desde o surgimento da concepção de Estado, ou de um poder regulador, percebe-se a existência de alguma forma de corrupção, seja desde a mais simples e antiga, como o suborno, até os complexos desvios e superfaturamentos atuais. Da mesma forma que se percebe esse fenômeno como inerente à sociedade humana, também se verificam incrementos na tentativa de reduzi-los. Cavalcanti (1991) afirma que as primeiras leis anticorrupção foram formuladas em Constantinopla e datam de 318 d.C. No entanto, ao longo da história, dificilmente se vê a efetiva condenação e punição de indivíduos que cometeram atos corruptos. Como a “teoria dos incentivos” ensina, não havendo punição, estimula-se o aumento a essas práticas.

De acordo com Silva (1996), os agentes públicos tendem a agir de acordo com princípios privados, e buscarão transferir renda de outros setores da sociedade, se houver essa possibilidade. Suas ações são condicionadas por regras e por um sistema de incentivos. O grau de corrupção de uma sociedade é influenciado por esses incentivos, como por exemplo: sistema de leis e punição de agentes corruptos, salário de funcionários públicos e grau de discricionariedade das decisões públicas. Se há expectativa de punição, tudo indica que haverá menor incidência de fraudes.

Um exemplo de utilização de incentivos com vistas a diminuir a corrupção ocorreu em 1737, em Florença, quando o duque de Lorena, Francisco I, desencadeou um movimento de moralização, de acordo com

Cavalcanti (1991). A corrupção nessa época era vista como normal e se encontrava em todos os níveis da sociedade, mas principalmente na nobreza, segundo Bartlett (1993). Quando Francisco I ascendeu ao poder modificou essa tradição corrupta. O historiador Jean-Claude Waquet³ encontrou documentos desse período relativos a 51 processos de corrupção, que transcorriam de maneira regular para os padrões da época. Waquet descobriu ainda que inúmeros corruptos foram realmente punidos nesse período em Florença, o que contribuiu para uma diminuição significativa dos casos de corrupção.

Da mesma forma que em Florença no início do Século XVIII, nos EUA, o que se via era um contínuo aumento no número de casos de corrupção nos anos de 1800. Uma tradição solidamente implantada nesse país parecia impulsionar o fenômeno, pois estabelecia para os corruptos unicamente duas penas: perda de suas funções e da competitividade política. Provavelmente em razão dessa cultura, a partir da segunda metade do Século XIX, a impunidade tornava-se norma neste país. Para exemplificar, cita-se o caso ocorrido em 1868, em que embora tenha sido comprovado que Oakes Ames, acionista majoritário da Union Pacific Road, tenha subornado 18 deputados, nenhuma sanção lhe foi aplicada (CAVALCANTI, 1991).

Essa tradição atravessaria todo o Século XX, até a década de 1970, quando seria mais uma vez reafirmada em um caso de repercussão mundial, o escândalo Watergate (1972-1974). De acordo com Cavalcanti (1991), para não ir aos tribunais defender-se de inúmeras acusações de suborno, o vice-presidente dos EUA, Spiro T. Agnew, em 11 de outubro de 1973, renunciou ao cargo. No ano seguinte, Richard Nixon abandona voluntariamente a presidência do país, quando o seu *impeachment* acabara de ser recomendado pela comissão de justiça do congresso em decorrências das acusações de diversos crimes de corrupção. Speck (1998) afirma que esse escândalo político, que culminou na renúncia do presidente Richard Nixon, foi o ponto de partida para uma reavaliação do tema da ética na política e na administração pública dos EUA.

³ Historiador francês que publicou o livro **De La Corruption** (1984), em que analisou os referidos documentos.

Apesar de o primeiro caso de corrupção dos EUA com grande repercussão mundial ter ocorrido nos anos 1970, um grande impulso de civismo nesse país surgia já a partir da década de 1960. Um de seus maiores objetivos era modificar a legislação e os costumes, a fim de tratar corruptos como criminosos comuns e, inclusive, mandá-los para a cadeia, de acordo com Cavalcanti (1991).

Em razão de diversos escândalos que se tornaram públicos nas décadas de 1980 e 1990, em vários países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos e no Japão, pode-se perceber a ocorrência de um aumento da visibilidade do tema da corrupção nos meios de comunicação (SPECK, 1998).

Por muito tempo, não se falava abertamente sobre corrupção, ou melhor, não oficialmente. Quando o assunto passa a ser tratado de forma prioritária pela imprensa e a despertar o interesse da população, tem-se a impressão de que o número de casos aumentou no mundo. Cada vez mais escândalos são descobertos e veiculados pelos meios de comunicação. Segundo Speck (1998), essa percepção pode possuir duas fontes: um aumento real de incidência da corrupção no país, ou um aumento na sensibilidade da população frente a ela.

Em relação ao aumento da sensibilidade, pode-se pensar da seguinte forma: a imprensa e os órgãos de controle começam a investigar, e com isso passam a desvendar novos esquemas de corrupção, o que gera um aumento no número de corrupção percebida, assim, tem-se a impressão de que a integridade do serviço público está caindo rapidamente, quando o que está ocorrendo, na verdade, é um incremento na percepção desse crime (SPECK, 1998).

Conforme a sociedade vai tomando consciência de que a corrupção é um mal a ser combatido, cresce a importância desse tema para a mídia. Assim, a sociedade e os próprios políticos irão se mobilizar na busca e no combate a essas fraudes. Com isso, aumenta a expectativa de punição aos corruptos e, da maneira que foi argumentado anteriormente, este é um dos desestímulos a esse tipo de comportamento fraudulento.

Assim como ocorrido em diversas partes do mundo, a década de 1980 foi decisiva para o Brasil do ponto de vista de avanços no combate à corrupção. O que se percebe é que, a partir de meados dessa década,

o tema começou a ser divulgado na mídia, e passou a despertar maior interesse da sociedade brasileira. Porém, durante um longo período de tempo, foi relegado a segundo plano, como pode ser verificado na próxima seção.

2.2 Histórico da corrupção no Brasil

Pouco se sabe sobre a história da corrupção no Brasil. Este tema sempre foi considerado um “tabu” na sociedade e foi, durante muito tempo, tratado à margem pelos governantes. Apenas na história recente temos visto uma inversão nessa situação, visto que o tema vem recebendo uma maior atenção da mídia e, com isso, tornando-se uma das prioridades nos programas de governo.

De acordo com Lima (2009), a corrupção no Brasil não é um problema novo, ela teria surgido quase em seguida ao descobrimento do país, já que os primeiros registros de práticas corruptas datam do Século XVI. Os casos de corrupção observados com mais frequência, segundo Biason (2009), eram de funcionários públicos da Coroa Portuguesa, encarregados da fiscalização de contrabando de produtos brasileiros como pau-brasil, tabaco, metais preciosos e especiarias. Estes acabavam não cumprindo suas funções e praticando eles mesmos a comercialização ilegal desses produtos.

Com o povoamento da colônia, a plantação de cana e os engenhos que produziam o açúcar tornaram-se a atividade econômica mais relevante. Para sustentar uma produção extensiva e fazê-la a custos baixos, a melhor alternativa encontrada foi o uso de mão-de-obra escrava negra. Assim, o tráfico negreiro passou a ser um importante ramo de comércio, altamente lucrativo e que estava em constante expansão. No início, a oferta era grande e, portanto, o preço do escravo era baixo.

Porém, em razão de tratados firmados pela Inglaterra e outros países da Europa que proibiram o tráfico acima da linha do Equador e, em 1827, com a ratificação de um tratado assinado por Brasil e Inglaterra, que classificou o tráfico negreiro como pirataria, o preço dos escravos passou a se elevar de forma significativa. Buscando cumprir esse tratado, o governo brasileiro promulgou diversas leis antitráfico, porém

nenhuma com real aplicação, até que, em 1850, foi aprovada a Lei Eusébio de Queiroz, que foi acompanhada de diversas medidas para combater essa atividade (CAVALCANTI, 1991).

Interessante observar que entre 1827 e 1850 foi um dos períodos em que a corrupção foi mais tolerada no Brasil, pois o governo brasileiro mantinha-se conivente com os traficantes que burlavam a lei, uma vez que ainda era muito presente nessa época a visão de que se o tráfico fosse extinto não se teria alternativa para continuar a produção agrícola de exportação. Isso se derivava da crença de que os altos custos com mão-de-obra levariam a uma diminuição da competitividade dos produtos brasileiros. Segundo Biason (2009), isso fez com que diversos políticos renomados como o Marquês de Olinda, por exemplo, impulsionassem o tráfico ao comprarem escravos recém-chegados da África para o uso em suas propriedades.

Para manter o tráfico em funcionamento nesse período, uma ampla cadeia de relações era formada e diversos funcionários públicos eram subornados: autoridades portuárias, chefes de polícia e juizes. Assim, esse comércio ilegal de escravos prosseguiu quase que livremente pelo Século XIX, viabilizado pela corrupção (CAVALCANTI, 1991).

Ainda durante o período da monarquia no Brasil (1822-1889), a corrupção era considerada um lubrificante para a economia. Muitos acreditavam que sem ela os grandes empreendimentos de que o país necessitava não teriam se concretizado. Seria nas alianças, frequentemente corruptas, entre capital estatal e privado, segundo Cavalcanti (1991), que estaria a base das estradas de ferro e das primeiras siderúrgicas.

De acordo com uma corrente econômica denominada de revisionista,⁴ a corrupção não traria apenas malefícios para a sociedade, ou seja, existiriam benefícios derivados de certos atos ilícitos. Segundo Maciel (2005), esses autores afirmam que a corrupção poderia apresentar um papel de facilitadora nas relações entre o setor privado e o setor público com alto nível de burocracia, ela teria, então, a função de azeitar as engrenagens da burocracia governamental.

⁴ Alguns resultados que confirmam as teses desses autores são tratados neste trabalho na seção 3.1, que mostram que a maior incidência de corrupção poderia, na realidade, estimular o Investimento Estrangeiro Direto (IED) em um país.

Embora essa proposição teórica possa ser verdadeira para determinadas situações, onde a burocracia é de tal ordem que a economia só funcionaria se existisse corrupção, ela não é sustentável no longo prazo. Essa parece ser a visão dominante dos pesquisadores deste tema como, por exemplo, Speck (1998), Gyihmah-Brempong (2002), Rose-Ackerman (2002), Mauro (2002), entre outros.

Ainda durante o período do Império, a maioria dos atos ilícitos ocorridos era ligada a contratação de empresas para execução de obras públicas e de concessões. Biason (2009) cita o caso em que o Visconde de Mauá teria recebido uma licença para a exploração de cabos submarinos e a transferiu para uma companhia da Inglaterra, em troca do cargo de diretor da mesma.

Quando o país passa de Império para República os relatos tornam-se mais complexos, em função do processo democrático que se instala. De fato, a democracia e o processo eleitoral que a sustenta têm sido alvos constantes de ações de corruptores e corruptos. Essas ocorreram desde a Grécia Antiga até os dias atuais, independentemente do nível de desenvolvimento sócio-econômico dos países, segundo Cavalcanti (1991). No caso brasileiro, este é um elemento que permeia diversos regimes políticos e diferentes épocas. Percebe-se, ao longo da história do país, que aos poucos alguns avanços foram logrados em busca de maior transparência e seriedade nas eleições. Mas isso nem sempre foi assim. Durante um longo período, a compra de votos e a fraude eleitoral eram tão disseminados que eram considerados normais, tanto para os governantes, quanto para a sociedade.

Durante a República Velha (1889-1930), dois elementos preocupantes vigoravam concomitantemente, segundo Biason (2009), o voto de cabresto, em que determinado indivíduo impunha seu desejo de voto a seus empregados, e o voto comprado, em que o eleitor literalmente vendia o seu voto ao seu empregador. Os empregados “deviam lealdade” e, portanto, lhes era exigido que votassem nele.

A crença de que essas práticas abusivas e corruptas eram normais era reforçada pela ampla incapacidade, intencional ou não, do Estado controlar o processo. Um exemplo é que não eram exigidos documentos

de identificação aos votantes, portanto, nada impedia que um mesmo indivíduo votasse mais de uma vez na mesma eleição (CAVALCANTI, 1991).

Outro evento ocorreu durante as eleições presidenciais de 1929. Nestas, o candidato Júlio Prestes (representante das oligarquias cafeicultoras) teria vencido as eleições por uma margem de 363 mil votos o oponente Getúlio Vargas (representante da Aliança Liberal). Acusações de fraude eleitoral, somadas ao apoio popular e a interesses em relação à tomada de poder resultaram na Revolução de 1930, que levaram Getúlio Vargas à presidência do país. Nesse caso, a corrupção eleitoral levou a uma interrupção violenta da normalidade democrática (BIASON, 2009; CAVALCANTI, 1991).

Após o fim do regime militar no país, em 1985, diversos eventos de corrupção se tornaram públicos como, por exemplo: o caso da licitação da Rodovia Norte-Sul, em 1987, que foi fraudada; as investigações contra as indenizações milionárias fornecidas pela previdência do Rio de Janeiro no início dos anos 1990; e, talvez, o episódio de maior repercussão no país e no exterior, o esquema que levou ao impeachment do presidente Fernando Collor em 1992. Devido a esses fatos, pode-se perceber que há uma relação muito forte entre redemocratização e a descoberta de escândalos de corrupção, relação essa que se mostra evidente no Brasil (SPECK, 1998).

Neste novo ciclo político o escândalo de corrupção que culmina com o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, é um marco. Durante as eleições de 1989, foi estruturado um esquema de captação de recursos para a campanha de Collor com base em chantagens e promessas de acordos e privilégios, que previamente lotearam os recursos da administração federal. O episódio ficou conhecido por “esquema PC” sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias. Estima-se que esse esquema tenha movimentado, em apenas três anos, de 600 milhões a 1 bilhão de dólares (BIASON, 2009).

Este foi o primeiro caso em que houve intensa divulgação na mídia, e efetiva participação popular. Esse episódio marca, portanto, uma nova era no tratamento da corrupção no Brasil. Pode-se afirmar que, a partir de então, a sociedade brasileira começa a dar mais atenção para

instrumentos de controle e combate à corrupção, ao mesmo tempo em que a mídia passou a reforçá-los.

Este capítulo tinha como objetivo elucidar a questão de que a corrupção não é um problema novo, e muito menos exclusivo das atuais democracias. Pode-se perceber que o que ocorreu e ainda está ocorrendo, no período recente, é um aumento na divulgação de casos e esquemas corruptos. A população do Brasil e do mundo vem se sensibilizando e o tema passa a ter maior importância para a sociedade e para a mídia, sendo mais investigado e passando a vigorar como prioridade nos programas de governo.

A partir do conhecimento desses casos de corrupção ocorridos no Brasil e no mundo, algumas dúvidas podem persistir. Afinal, quais são os reais custos da corrupção para a economia e a sociedade, além dos valores desviados que são posteriormente descobertos? Esse é o objetivo do próximo capítulo, ou seja, discutir e avaliar os custos econômicos da corrupção.

3 Os custos econômicos da corrupção

A existência da corrupção acarreta diversos custos à economia. A apreciação destes custos é o objetivo deste capítulo. A análise realizada se fundamenta na discussão teórica dessa questão e no levantamento de dados de alguns eventos que ocorreram no Brasil e no mundo.

De modo geral, na literatura, os custos da corrupção são abordados pelos impactos que geram em três segmentos, são eles: investimentos, setor público e sociedade. Desse modo, estruturou-se este capítulo em três seções que seguem essa divisão.

3.1 Os custos da corrupção nos investimentos

Os custos aos investimentos podem ser analisados sobre o enfoque microeconômico, abordando-se os gastos adicionais para a manutenção e geração de novos ativos por parte das empresas, decorrentes de pagamentos extraoficiais, ou do ponto de vista macroeconômico onde se

observam os efeitos da corrupção sobre o investimento agregado. Neste trabalho, analisaram-se alguns aspectos mais relevantes de cada uma destas óticas.

3.1.1 Ótica microeconômica

Do ponto de vista microeconômico, a corrupção eleva o custo do investimento privado ao exigir o pagamento de subornos e propinas durante a constituição e ao longo da vida útil do projeto. Além disso, eleva também a incerteza quanto ao seu sucesso. Como as decisões de investimento fundamentam-se pela análise do fluxo de caixa, através da Taxa Interna de Retorno (TIR), então, aumentos de custos reduzem o fluxo de caixa líquido, e o aumento do risco eleva a taxa de desconto, que também reduz o Valor Presente Líquido (VPL). Assim, investimentos que eram viáveis do ponto de vista econômico ($VPL > 0$) podem se tornar inviáveis por terem um custo superior ao retorno ($VPL < 0$), apropriado ao risco. Logo, é por meio destes efeitos que, de acordo com Mauro (2002), a corrupção acaba inibindo os investimentos em uma economia.

Ainda, a redução dos investimentos, associados ao aumento nos seus custos e a instabilidade gerada nas previsões dos fluxos de caixa das empresas em função da corrupção afetam significativamente a competitividade do país, segundo Decomtec (2006). Ou seja, como efeito secundário, tem-se o impacto nas contas do Balanço de Pagamentos e este, por consequência, no nível de renda e emprego da economia dada a redução da demanda agregada, segundo uma visão keynesiana.

Ruzindana (2002) afirma que a corrupção, ao incrementar os custos do investimento, impondo pagamentos de subornos ou comissões, acaba levando ao aumento dos preços dos bens fornecidos e dos serviços prestados ao consumidor final. Assim, não apenas as empresas empreendedoras sofreriam com os custos gerados pela corrupção em razão da perda de competitividade, mas também os consumidores, visto que os custos das firmas seriam repassados aos preços finais de seus bens e serviços de acordo com a elasticidade-preço dos produtos. Ou seja, os consumidores estariam sendo impactados não só pela perda de renda nominal, conforme visto anteriormente, mas também pela queda da renda real.

Em locais em que a corrupção é uma praxe, os empresários estão cientes de que uma parte de seus lucros pode ser reivindicada por funcionários públicos corruptos como, por exemplo, o pagamento de uma “taxa” sobre as concessões para a liberação de novos investimentos. Mauro (2002) afirma que, em decorrência disso, os empreendedores podem encarar a corrupção como um imposto de natureza extremamente pernicioso, dada a necessidade de sigilo e a incerteza a ele associada.

Dessa forma, as avaliações de risco realizadas pelos empreendedores devem levar em conta não só os custos dos “tributos” impostos pelos corruptos, mas também a instabilidade política e institucional. Isso em função de que sociedades corruptas são geralmente mais instáveis. Como exemplo dado por Silva (2001), pode-se considerar os casos como o México, a Índia, o Paquistão e, em menor grau, o Brasil. Interessante observar que ao considerar a propina como tributo poderá haver um efeito substituição entre os tributos e as propinas, ou seja, poderá ocorrer a tentativa de evasão fiscal para compensar o pagamento do suborno. Esse efeito, associado com a tentativa de repor a receita fiscal pode gerar um efeito pernicioso de ação e resposta entre agentes privados, públicos e fraudadores que poderia explicar parcialmente a instabilidade.

Além dos impactos gerados no investimento privado, a corrupção também afeta os investimentos públicos, reduzindo sua produtividade. Do ponto de vista contábil, pode-se ter a ilusão de que o investimento é elevado, no entanto, estão incluídas nessa conta as comissões ilícitas para a execução dos investimentos e os valores que se perdem na burocracia gerada em função (ou para a manutenção) da corrupção. Assim, devido a esse adicional pago, para cada unidade monetária investida, o investimento é, de fato, menor (DECOMTEC, 2006).

Em relação a projetos públicos de investimento, percebe-se que a maior fonte de corrupção centra-se em projetos de infraestrutura, em decorrência, principalmente, dos elevados recursos realizados nesses empreendimentos e da dificuldade de fiscalização e mensuração do custo real do investimento. Rose-Ackerman (2002) afirma que um estudo realizado na Tailândia documentou diversos exemplos de corrupção burocrática em projetos de construção, infraestrutura e de outras áreas. O desvio estimado foi de 20% a 40% dos custos dos projetos, entre os anos

de 1960 e 1990. Durante o mandato de Fernando Collor de Mello no Brasil, acredita-se que as comissões ilícitas derivadas de contratos públicos tenham crescido de 10% a 15% para 30% a 50%.

De acordo com Elliot (2002b), o favoritismo constitui outra forma comum de corrupção. Empresas favorecidas podem entrar em conluio com funcionários públicos para aumentar o valor dos lances vencedores em processos de concorrência pública e, ao mesmo tempo, reservar comissões ilícitas para obter a cooperação desses funcionários. Além deste problema, as empresas vencedoras podem não ser aquelas mais eficientes e eficazes na execução dos projetos.

Este é um efeito que tem sido pouco estudado e também pouco percebido pela sociedade. Um exemplo amplamente conhecido seria a contratação de uma empreiteira para construir uma estrada. Se ela for mal feita, por deficiência técnica, os custos de manutenção e recuperação em breve serão superiores ao do investimento, e dever-se-ia associar a esses o custo gerado aos indivíduos, como o aumento do gasto na manutenção dos seus automóveis, e também a perda de competitividade gerada no setor de transporte de cargas. Este é só um exemplo, pode-se pensar em outros, como a construção de hospitais, o fornecimento de equipamentos e medicamentos e logo associar-se os custos adicionais para a sociedade decorrente da contratação de empresas menos eficientes e eficazes.

Utilizando um modelo de equilíbrio geral para o período de 1994-1998, Carraro, Fochezzato e Hillbrecht (2006) estimaram que o volume de recursos envolvidos com corrupção no Brasil estaria em torno de 11% do PIB. Eles observaram também que a existência de corrupção endógena estimulou uma redução dos investimentos privados e do consumo das famílias, o que ocasionou uma queda na renda do Brasil no período. Esses resultados confirmam a análise realizada anteriormente nesta seção.

Então, sob a ótica microeconômica, pode-se afirmar que a corrupção eleva o custo do investimento privado ao exigir pagamentos extraoficiais das empresas, como propinas para a obtenção de licenças, por exemplo. Aumenta também o risco de se investir em determinados países, pois sociedades altamente corruptas normalmente são instáveis. E a instabilidade

política e econômica cria incerteza quanto à apropriação de direitos privados e sociais (PEREIRA, 2002). Assim, quando o nível de corrupção é elevado, projetos de investimento são adiados ou até mesmo cancelados. Esses efeitos impactam na sociedade seja pela redução da renda e/ou seja pela queda dos empregos, ou ainda pela utilização de serviços e produtos inferiores. Além de todos estes custos microeconômicos existem ainda diversos aspectos macroeconômicos do investimento que são impactados pela existência de corrupção, conforme destacado na próxima seção.

3.1.2 Ótica macroeconômica

Percebe-se, analisando os custos econômicos da corrupção sob a ótica macroeconômica, que a corrupção afeta o crescimento econômico, o nível do PIB *per capita*, as atividades de investimento, o comércio internacional e a estabilidade de preços negativamente, conforme Dreher e Herzfeld (2005). Mauro (2002) encontra evidências empíricas de que boa parte do efeito da corrupção sobre o crescimento econômico se dá pelo investimento.

Mauro (1995) fez uma análise *cross-country* que relaciona índices de honestidade burocrática e eficiência e crescimento econômico. A partir da estimação do seu modelo, ele observou que há uma relação negativa e estatisticamente significativa entre corrupção e investimento, que é estendida também ao crescimento econômico.

Os resultados de Mauro (1995) foram confirmados posteriormente por pesquisadores como Mo (2001) e também testados com outras variáveis macroeconômicas como o Investimento Estrangeiro Direto (IED) por Wei (2000) e a produtividade por Lambsdorff (2003).

A produtividade estaria sendo explicada pelos efeitos microeconômicos mencionados na seção anterior. Os investimentos, da mesma forma, pois este seria o somatório dos valores individuais.

O fluxo de investimentos estrangeiros diretos poderia ser explicado, segundo Decomtec (2006), em razão de que a corrupção representa custos informais que entram como fator de desconto no cálculo do VPL

dos projetos, ou seja, há uma ampliação do risco e o ajuste da taxa de desconto, o que faria com que as empresas e os investidores se desestimulassem a investir nesses países.

Embora Wei (2000) tenha identificado um efeito negativo e estatisticamente significativo da corrupção sobre o IED, Egger e Winner (2005), em oposição, ao analisarem uma amostra de 73 países desenvolvidos e subdesenvolvidos, no período de 1995-1999, encontraram uma clara relação positiva entre corrupção e Investimento Estrangeiro Direto. Para chegarem a esses resultados, os autores utilizaram os dados dos índices de percepção da corrupção da Transparência Internacional⁵ (TI), o *International Country Risk Guide* (ICRG) e os índices do Banco Mundial de 1997/1998. Eles construíram uma equação com os principais determinantes do IED e isolaram o efeito gerado pela corrupção. Assim, chegaram ao resultado de que mudanças no sentido de aumentar o nível de corrupção seriam capazes de explicar parte do crescimento do IED, na maior parte dos países da amostra. Por esse resultado, a corrupção seria, na realidade, um estímulo para o IED, confirmando a tese dos revisionistas.

Já Ruzindana (2002) afirma que os países que possuem corrupção endêmica e problemas institucionais acabam tendo maiores prejuízos relacionados com os investimentos, pois esses países acabariam atraindo apenas investidores aventureiros ou fracassados, e não os mais eficientes e eficazes. Aqui, reforça-se a tese dos principais teóricos da área de corrupção, ou seja, a corrupção não é sustentável a longo prazo, como sugeriram os revisionistas. Assim, os países com altos níveis de corrupção até poderiam atrair investidores, mas esses seriam os menos eficientes do mercado, o que não contribuiria com o crescimento e o desenvolvimento econômico do país.

Outro aspecto interessante da corrupção é o que ocorre, segundo Méon e Sekkat (2005) e Méon e Weill (2008), nos países onde a aplicação penal é débil. Eles observaram que a corrupção afeta negativamente o investimento e o crescimento em qualquer lugar, mas especialmente,

⁵ Este é um índice que mede a percepção da corrupção entre diversos países do mundo, a amostra conta hoje com 180 países. É calculado a partir de 13 diferentes pesquisas. Tem periodicidade anual, e o primeiro ano em que foi calculado foi 1995.

e de forma mais intensa em países que possuem legislação complacente com o crime, fraca aplicação das leis e baixa eficiência governamental.

Wu (2006) ao avaliar o comportamento de empresas multinacionais de diversos países frente à corrupção observou que, nos países em desenvolvimento, essas empresas pagam altos níveis de propinas e subornos. Elas tendem a investir em países que possuem níveis de corrupção semelhantes ao de seu país de origem, *ceteris paribus*. Outro aspecto relevante verificado por esse autor é que a corrupção é uma barreira maior para firmas provenientes de países menos corruptos do que é para firmas provenientes de países mais corruptos, que podem ser menos eficientes e corrobora os resultados obtidos por Ruzindana (2002), gerando todas as mazelas mencionadas na seção 3.1.1.

Em uma posição intermediária, ou seja, com resultados dicotômicos, encontra-se a pesquisa desenvolvida por Rock e Bonnett (2004). Estes autores observaram que a corrupção reduz o crescimento e/ou o investimento na maior parte dos países em desenvolvimento, particularmente nos pequenos, mas acelera o crescimento em alguns dos países recentemente industrializados do leste asiático, incluindo o Japão. O que leva à constituição de um paradoxo: uma combinação de altos níveis de corrupção e altas taxas de crescimento. Os autores fornecem algumas prováveis explicações para a existência desse paradoxo, uma delas se refere às características desses países, que tem o poder extremamente centralizado no Estado. Esses governantes parecem ter desenvolvido uma visão de longo prazo da corrupção, assim, investiram pesadamente em bens públicos e possuem quase um poder de monopólio sobre os canais em que é possível extrair subornos. Então, a diferença seria que, nesses países, a rede de corrupção seria centralizada, e traria menos malefícios do que uma rede de extração de subornos mal organizada e descentralizada.

Ao constatar que a corrupção gera diversos custos para a economia, mas o seu combate gera custos igualmente vultosos, Méndez e Sepúlveda (2006) verificaram que, ao manter todas as outras variáveis constantes, a taxa de crescimento econômico de uma economia é maior quando há um baixo, porém positivo, nível de corrupção.

De fato, eliminar totalmente a corrupção de uma economia pode custar muito caro, pois pode requerer, por exemplo, que os salários do funcionalismo público sejam excessivamente altos e que as penalidades efetivas para os envolvidos em fraudes sejam muito severas, o que justificaria os resultados obtidos por Méndez e Sepúlveda (2006). Neste sentido, Tanzi (1998) observa que, teoricamente, um nível ótimo de corrupção deve ser alcançado quando o custo social marginal de reduzir a corrupção for igual aos benefícios sociais marginais dessa redução.

Em síntese, parece ser dominante a corrente de pesquisadores que relacionam negativamente corrupção a variáveis macroeconômicas como crescimento, investimento estrangeiro direto e produtividade (MAURO 1995, 2002; ROSE-ACKERMAN 2002, MÉON e SEKKAT, 2005; RUZINDANA, 2002; DREHER e HERZFELD, 2005; MO, 2001; WEI, 2000; LAMBSDORFF, 2003). Em posição intermediária estão Méndez e Sepúlveda (2006) e Tanzi (1998), que argumentavam que a corrupção é um mal que deve ser combatido, mas que existiria uma taxa pequena, porém positiva, que maximizaria o crescimento econômico. No outro extremo, encontram-se pesquisadores que afirmam que, em alguns países, altos níveis de corrupção estariam associados a altas taxas de crescimento econômico (ROCK; BONETT, 2004), e aqueles que afirmam ser a corrupção na realidade um atrativo de Investimento Estrangeiro Direto, como Egger e Winner (2005).

Além de todos os custos micro e macroeconômicos que a corrupção gera ao investimento, temos ainda os custos gerados para o Estado, piorando a situação das finanças públicas, que é o tema da próxima seção.

3.2 Os custos da corrupção para o setor público

Os custos que a corrupção gera para o setor público podem ser divididos em cinco grupos: *i)* os prejuízos à arrecadação fiscal; *ii)* o aumento dos gastos governamentais; *iii)* as mudanças predatórias na composição dos gastos; *iv)* a piora na qualidade dos serviços públicos e nos recursos humanos empregados; e *v)* os impactos sobre a legitimidade do governo. Assim, esta seção está dividida em cinco subseções conforme a classificação mencionada.

3.2.1 Prejuízos à arrecadação fiscal

Os desvios gerados pela corrupção podem afetar o setor público levando à diminuição da arrecadação tributária do governo. Dada a natureza dos impostos, há a probabilidade de que empresas e funcionários da arrecadação fiscal se associem para diminuir as alíquotas cobradas, ou obter isenções arbitrárias (ROSE-ACKERMAN, 2002; MAURO, 2002; TANZI e DAVOODI, 1997; TANZI, 1998).

Em especial, os agentes aduaneiros do governo são aqueles mais assediados por corruptores, pois eles detêm o controle da entrada e saída de produtos do país. Os funcionários corruptos demandam propinas para, por exemplo, fornecer às empresas licenças de importação e exportação, além de diminuições das tarifas e taxas de exportação (ROSE-ACKERMAN, 2002; MAURO, 2002).

Os impactos da perda de arrecadação tributária refletem-se na capacidade de investimentos públicos ou até mesmo em despesas com saúde e educação. Dessa forma, o Estado pode se sentir obrigado, ou tentando, a elevar impostos, para compensar as perdas ou gerar os recursos necessários para o nível de despesas previstas. É possível supor que o aumento de tributação leve a um incremento da corrupção criando um círculo vicioso.

3.2.2 Aumento dos gastos públicos

De acordo com Tanzi e Kroll (2002), os tributos induzidos possuem uma função estabilizadora dos ciclos econômicos, e a corrupção afeta esta função. Isso ocorreria em consequência da propensão de diminuir a receita tributária e de aumentar os gastos públicos, que sucede quando inspetores fiscais são corrompidos com o intuito de reduzir a arrecadação tributária, e quando funcionários corruptos concedem benefícios públicos a indivíduos que não teriam o direito de recebê-los.

Além disso, a corrupção parece provocar um incremento na dimensão dos investimentos públicos, de acordo com Tanzi e Kroll (2002). Mas esse aumento é na realidade apenas uma ilusão, visto que uma parte das despesas contabilizadas como investimento é, na realidade, para pagamento de propinas.

A prevenção e o combate à corrupção exigem uma estrutura de fiscalização permanente dentro do Estado, para o controle dos funcionários e do uso dos recursos públicos. Mas, quanto maior o escopo da corrupção, maior deve ser o volume de gastos empreendidos em seu controle e combate, para que se possam obter resultados efetivos.

A criação e manutenção de órgãos de fiscalização e controle no Estado exigem um aumento na quantidade de funcionários públicos, cursos de capacitação para esses servidores e infraestrutura adequada para abrigar esses órgãos, etc. Silva (1997) afirma que no ano de 1997 foram gastos cerca de R\$ 330 milhões no custeio desse sistema de fiscalização e controle no Brasil. Ele afirma que este custo é alto, mas se as ações desses órgãos fossem bem direcionadas esse sistema poderia funcionar efetivamente, poupando os cofres públicos de diversas perdas decorrentes do processo de corrupção.

3.2.3 Mudanças na composição dos gastos públicos

Diversos pesquisadores como Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002), Mauro (2002), Ruzindana (2002) e Tanzi e Kroll (2002) afirmam que a existência de corrupção leva a distorções na alocação de gastos governamentais em uma economia.

Tanzi (1998) e Mauro (2002) afirmam que os governos corruptos podem apresentar um comportamento predatório, diminuindo seus gastos em saúde e educação, em particular. Dessa forma, a distribuição dos gastos pode gerar ineficiência dos recursos públicos levando a uma redução da taxa de crescimento do país e a um aprofundamento das desigualdades.

No que se refere aos investimentos, se as receitas de subornos crescerem conforme aumenta o volume de aquisição de capital, os projetos de investimento serão executados em excesso, uma vez que costuma ocorrer maior oportunidade para desvio de recursos neste tipo de despesa pública.

Ainda, se os projetos forem atípicos ou complexos, maiores serão as facilidades de ocultar desvios. Logo, poderão ocorrer investimentos desnecessários pela simples razão de que nestes, é mais fácil de desviar os recursos.

Por fim, se os contratantes pagarem propinas com o objetivo de prestar serviços abaixo do padrão a consequência é uma baixa qualidade da infraestrutura pública (ROSE-ACKERMAN, 2002).

De acordo com Mauro (2002), os funcionários públicos corruptos podem preferir aqueles tipos de despesa que os permita extrair subornos, mantendo-se em segredo, como compras de ativos altamente especializados, ou projetos de grandes obras de infraestrutura, em que o seu valor de mercado seja de difícil determinação, favorecendo oportunidades de corrupção mais rentáveis.

Assim, se existe corrupção, as prioridades de desenvolvimento de um país podem ser negligenciadas em favor de projetos que os agentes corruptos e corruptores achem mais vantajosos do ponto de vista pessoal. Assim, há uma distorção nas decisões do governo (RUZINDANA, 2002).

Ainda, a corrupção pode gerar empreendimentos em obras “infladas”, ou seja, projetos em que há um aumento da necessidade de recursos para contemplar o pagamento de propinas, ou mesmo aquelas construídas apenas para oportunizar a extração de subornos. Por exemplo, na Itália, foram construídas algumas escolas que jamais chegaram a ser usadas, de acordo com Tanzi e Kroll (2002). No Estado do Rio Grande do Sul e no restante do Brasil, há diversos casos como, por exemplo, uma ponte construída no interior do município de Taquara (RS) em 1985. Essa obra foi empreendida com o objetivo de ligar os municípios de Taquara e Santo Antônio da Patrulha (RS), mas hoje o que se vê é uma obra sem função social, pois de um lado, tem-se uma propriedade particular, e do outro uma área de mata nativa e banhado (FONTOURA, 2009).

Tem-se, portanto, que a corrupção é capaz de mudar predatoriamente a composição dos gastos públicos, fazendo com que sejam priorizados gastos e investimentos em obras de infraestrutura de grande vulto e compra de artigos especializados, ou seja, projetos que possibilitem a extração de subornos devido à dificuldade de quantificar seus custos, em detrimento de gastos em saúde e educação. Além disso, o número de obras “infladas” deve ser maior, conforme aumenta a incidência desse fenômeno.

3.2.4 Baixa qualidade dos serviços públicos e dos recursos humanos empregados

Como evidenciado na seção anterior, com a existência de corrupção, algumas obras públicas podem ser empreendidas unicamente com o objetivo de extrair subornos, o que gera inúmeros custos para a sociedade e o Estado, se a qualidade dessas obras for baixa (TANZI; KROLL, 2002). Logo, os prejuízos gerados para o Estado provêm de duas vertentes: a primeira, é que se o projeto inclui os desvios para subornos, a obra poderia ser realizada com um custo menor; a segunda consiste nos gastos de manutenção das obras desnecessárias ou de má qualidade. Para a sociedade o que ocorre é que se pagam os impostos esperando uma contrapartida em serviços públicos, se estes são ruins significa que a contrapartida não é adequada.

Além disso, no caso da contratação de uma empreiteira, por exemplo, por meio de licitação, há a possibilidade da concorrente menos eficiente ser escolhida, apenas por ter informações privilegiadas, em razão do pagamento de um suborno a um funcionário corrupto. Assim, a obra a ser realizada provavelmente terá uma qualidade inferior à que se esperava (ELLIOT, 2002b).

Logo, a existência de corrupção gera efeitos perversos sobre a qualidade da infraestrutura. Essa relação foi observada por Tanzi e Davoodi (1997) e Elliot (2002b). Tanzi (1998) também afirma que a corrupção diminui a produtividade dos investimentos governamentais em infraestrutura.

Com relação a essas questões Garcia e Neto (2005), ao analisarem o setor de obras rodoviárias do Rio Grande do Sul, verificaram que a corrupção afetou a qualidade do serviço prestado, modificou a decisão de investimentos das empresas e reduziu a eficiência burocrática.

Assim, a corrupção também reduz a habilidade do governo de impor regulações, controles e inspeções visando à correção das falhas de mercado existentes. Dessa forma, o que ocorre é que o governo não desempenha satisfatoriamente sua função regulatória sobre bancos, hospitais, transporte público, distribuição de alimentos, entre outros. Ao contrário, ao invés de corrigir as falhas de mercado, quando intervém

na economia motivado por interesses corruptos, como, por exemplo, ao criar monopólios visando ganhos privados, o governo acaba criando novas falhas de mercado (TANZI, 1998).

Ao reduzir a qualidade dos serviços públicos, o Estado pode acabar imputando aos indivíduos com maiores níveis de renda a busca de complemento a esses serviços junto à iniciativa privada, como planos de saúde, educação particular, entre outros.

Outro problema grave que pode ocorrer em países com alta incidência de corrupção é o desperdício de recursos humanos. Funcionários competentes, que poderiam empenhar esforços para a realização de suas atividades no setor público acabam tendo incentivos para integrarem cargos que possuam maiores brechas para corrupção, ou transferir-se para a iniciativa privada, que paga maiores salários.

Ruzindana (2002) mostra o caso de Uganda, em que a corrupção afetou as práticas de contratação e de promoção de tal forma que se chegou ao ponto de não haver mais nenhuma possibilidade de se contratar pessoal qualificado. Os funcionários públicos honestos e competentes eram intimidados, envergonhados, e muitas vezes atemorizados para que permanecessem em silêncio. Isso terminou fazendo com que boa parte dos indivíduos honestos migrasse para o exterior à procura de trabalho e que os únicos interessados no serviço público fossem aqueles indivíduos em busca de benefícios ilícitos como o recebimento de subornos.

Portanto, o desvio de verbas prejudica a habilidade do governo de prover serviços básicos com qualidade e de promover o desenvolvimento sustentável: econômico, social e político, além de gerar desperdício de recursos humanos (UNODC, 2005).

3.2.5 Instabilidade política e crise de legitimidade do governo

A existência de corrupção acaba levando o poder público a cair em descrédito, segundo Speck (2004), corrói a confiança da sociedade nas instituições, de acordo com UNODC (2005), e leva à instabilidade institucional, que gera como consequência um efeito negativo na taxa de crescimento econômico, segundo Silva (1997, 2001) e Mo (2001).

De acordo com Rose-Ackerman (2002), Elliot (2002b) e Pereira (2005), ao produzir ineficiência e injustiça, a corrupção pode trazer desconfiância quanto ao funcionamento do sistema econômico e, assim, minar a legitimidade política do Estado.

Ela também reduz a legitimidade da economia de mercado e talvez até da democracia em conjunto. De fato, segundo Tanzi (1998), as críticas proferidas aos governantes de muitos países, especialmente daqueles em desenvolvimento, são motivadas pela existência de aliciamento, o qual pode desacelerar ou mesmo bloquear o movimento em direção à democracia e à economia de mercado.

Logo, pode-se afirmar que a corrupção compromete a legitimidade dos governos, em especial as democracias, fazendo com que os indivíduos passem a acreditar que não sejam mais importantes os valores democráticos, mas sim a capacidade de pagamento de cada agente. Essa crise de confiança nos governantes pode levar a golpes militares – um dos exemplos mais recentes é o ocorrido em Honduras em 2009 –, que são justificados como uma resposta à corrupção dos governantes democráticos (ROSE-ACKERMAN, 2002).

Dessa forma, a corrupção prejudica o desenvolvimento econômico e político, e compromete a eficiência e a eficácia administrativa. Ela põe em xeque a legitimidade das instituições e dos líderes políticos, pois desmoraliza a liderança de um país e reduz a capacidade do governo de confiar na cooperação e no apoio e participação popular. O resultado disso pode ser instabilidade política e inquietação social que inibem o desenvolvimento e podem gerar reações violentas. De acordo com Ruzindana (2002), praticamente todas as mudanças das últimas décadas de governos na África, tenham sido elas pacíficas ou violentas, foram justificadas pela necessidade de combater a permanência de governos corruptos.

Assim tem-se, de acordo com Elliot (2002b), que a corrupção, especialmente em países pobres, freia o crescimento e impede o desenvolvimento econômico, comprometendo a legitimidade política, fatores que levam a uma exacerbação da pobreza e, assim, à instabilidade política no país.

3.3 Custos impostos à sociedade

O custo da corrupção no Brasil é cerca de 11% do PIB para os anos de 1994-1998, de acordo com Carraro (2006), ou seja, se prevalece esse percentual, em 2008 o custo teria sido de R\$ 317,8 bilhões. Esses desvios irão impactar em menor quantidade e/ou qualidade dos serviços públicos à sociedade. Além disso, é praticamente um consenso na literatura (RODRIGUEZ; RAMLOGAN, 2007; GUPTA; DAVOODI; ALONSO-TERME, 2002; GYIMAH-BREMPONG, 2002; GYIMAH-BREMPONG; CAMACHO, 2006; ROSE-ACKERMAN, 2002; LI; XU; ZOU, 2000; TANZI, 1998) de que esses impactos irão recair de forma preponderante sobre a parcela mais pobre da população.

Assim, tendo em vista que a corrupção leva à diminuição da quantidade e a piora da qualidade dos serviços públicos, pode-se inferir que ela gera inúmeros custos à sociedade, sendo que os principais e mais significativos são dois: *i*) o incremento à desigualdade de renda e *ii*) a exacerbação da pobreza.

Para pesquisadores como Gyimah-Brempong (2002), Gyimah-Brempong e Camacho (2006), Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002) e Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), a corrupção é positivamente correlacionada com a desigualdade de renda. De acordo com Elliot (2002b), este efeito ocorre porque a corrupção aumenta o poder daqueles que têm disposição e capacidade de pagar propinas em detrimento daqueles que não podem.

Rose-Ackerman (2002, p. 78), seguindo a mesma linha de Elliot (2002b), afirma que “a corrupção traz consequências distributivas”. Uma parcela da riqueza do país é apropriada por funcionários ou empresas que participam de processos corruptos, contribuindo para a intensificação das desigualdades de renda. Para cobrir os altos preços de contratos e os desvios de arrecadação, os governos se vêem obrigados a cortar gastos ou aumentar os impostos, como já mencionado na seção anterior. Dado que as grandes empresas e os maiores contribuintes podem subornar funcionários públicos e assim obterem uma diminuição da tarifa efetiva que incide sobre sua renda, quem pode acabar padecendo, de forma mais intensa, com o aumento da carga tributária é a população

mais pobre, que sofre com a incidência dos impostos sobre o consumo (considerados regressivos), que são impossíveis de sonegar, pois já estão embutidos no preço dos produtos. Assim, em países com alta corrupção o sistema tributário pode tornar-se mais regressivo, agravando a desigualdade de renda.

Ao pesquisar o caso dos países africanos, Gyimah-Brempong (2002) descobriu que o sistema tributário teórico desses países não é regressivo, entretanto a corrupção permite que uma minoria rica e com grande influência consiga escapar de suas obrigações, o que faz com que a carga tributária caia quase que exclusivamente sobre os pobres. A corrupção pode levar assim à concentração de renda e de posses em uma pequena parcela da população. Como para conquistar poder é necessário, de certa forma, ter riqueza financeira, os ricos utilizam a sua para consolidar seu poder econômico e político, piorando ainda mais as desigualdades sociais do país.

Para Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), Li, Xu e Zou (2000) e Gyimah-Brempong (2002), a corrupção acentua a desigualdade de renda por diversos canais. Em primeiro lugar, visto que ela diminui o crescimento econômico, é mais provável que a divisão de renda favoreça mais os ricos do que os pobres. Em segundo lugar, ela pode levar à evasão de tributos, a uma fraca administração fiscal e a concessão de isenções que favorecem desproporcionalmente os grupos bem relacionados e ricos. Isso pode reduzir a progressividade do sistema tributário, fenômeno também observado por Rose-Ackerman (2002).

A medida de desigualdade de renda mais utilizada é o Coeficiente de Gini.⁶ Os pesquisadores costumam divergir acerca do impacto da corrupção sob esse indicador. Como mencionado anteriormente, Gyimah-Brempong (2002), Gyimah-Brempong e Camacho (2006), Elliot (2002b), Rose-Ackerman (2002) e Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002) afirmam que corrupção e desigualdade de renda são positivamente correlacionadas.

Pesquisadores como Li, Xu e Zou (2000) afirmam que a corrupção afeta o Coeficiente de Gini em forma de U invertido, ou seja, a desigualdade é menor quando os níveis de corrupção são altos ou baixos, mas

⁶ O Coeficiente de Gini tem como limites 0 e 1: quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade de renda, e quanto mais próximo de 0 menos desigual é a distribuição da renda.

quando o nível de corrupção é intermediário a desigualdade é alta. Para testar estas hipóteses eles utilizaram dados da Ásia, América Latina e de países da OCDE, e concluíram que a corrupção explicaria grande proporção do diferencial do Coeficiente de Gini ao longo dos continentes.

Rodriguez e Ramlogan (2007) encontraram resultados empíricos um tanto diferentes das pesquisas no assunto, no que tange à América Latina em específico. Neste continente, níveis mais baixos de corrupção são associados a um nível superior de desigualdade, constatação também feita por Li, Xu e Zou (2000). Entretanto, um nível mais baixo de corrupção por si só não piora a desigualdade de renda, mas particularmente, defendem eles, é uma estratégia de desenvolvimento focada nas privatizações que serve como o canal de impacto da corrupção. Quando eram controladas pelo Estado havia muita corrupção dentro destas empresas, assim, quando elas são transferidas para o controle privado, há uma busca por eficiência e lucratividade, assim as firmas são reestruturadas, e com as demissões em massa, a desigualdade é intensificada.

Com pesquisas na mesma linha, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), chegam a conclusões diferentes no que tange à magnitude do efeito da corrupção sob a desigualdade de renda. Para eles, uma piora no índice de corrupção de um país por um desvio padrão (2,52 pontos em uma escala de zero a dez) gera um incremento no Coeficiente de Gini de 11 pontos decimais. Efeito que eles consideram significativo, uma vez que a média mundial do Coeficiente de Gini é de 39 pontos decimais.

Ao avaliar corrupção, crescimento econômico e distribuição de renda, Gyimah-Brempong e Camacho (2006) chegaram a conclusão de que existem diferenças regionais significativas entre os efeitos da corrupção. A diminuição de um desvio-padrão em corrupção diminui o Coeficiente de Gini (em uma escala de 0-1) em 0,05 pontos nos países da OCDE, em 0,14 pontos nos países asiáticos, em 0,25 pontos nos países da América Latina e em 0,33 pontos nos países africanos.

Tanzi (1998) afirma que a corrupção reduz o rendimento potencial dos pobres. Nessa linha, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002) afirmam que o aumento de um desvio-padrão na taxa de crescimento da corrupção reduz o crescimento da renda dos 20% mais pobres da população em 4,7 pontos percentuais por ano, o que é considerável dado a média de

crescimento da renda que é de 0,6% ao ano. Além disso, há evidências de que corrupção alta e crescente aumente a pobreza. Um acréscimo de um desvio-padrão na corrupção provoca um incremento de aproximadamente cinco pontos percentuais por ano no crescimento da pobreza. Pode-se concluir, portanto, que há forte correlação positiva entre corrupção e pobreza.

Assim, altos níveis de corrupção podem levar a altos níveis de pobreza por duas razões segundo Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), primeiro, evidências sugerem que uma alta taxa de crescimento é associada a uma alta taxa de redução da pobreza, e a corrupção diminui a taxa de redução da pobreza por meio da redução da taxa de crescimento. Em segundo lugar, a desigualdade de renda mostrou ser nociva ao crescimento, então, se a corrupção aumenta a desigualdade de renda, ela também irá reduzir o crescimento e por meio disso irá limitar a redução da pobreza.

Assim, dados os efeitos perversos da corrupção sob o Coeficiente de Gini e sob a pobreza, Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002) e Gyimah-Brempong e Camacho (2006) afirmam que reduzir o nível de corrupção irá gerar também uma melhoria na distribuição de renda, dado que os benefícios do crescimento econômico irão se propagar para um segmento maior da população. Gyimah-Brempong e Camacho (2006) ainda sugerem que – principalmente as regiões mais pobres e de crescimento mais lento no mundo, leia-se África e América Latina – devem perseguir reformas para reduzir os impactos negativos da corrupção sobre o crescimento econômico e a distribuição de renda.

4 Instrumentos de combate à corrupção

a existência de corrupção gera inúmeros custos para os investimentos, para o Estado e para a sociedade, como evidenciado no capítulo anterior. Tendo em vista a redução destes custos, o objetivo deste capítulo é discutir os instrumentos de combate à corrupção considerados mais eficazes pela literatura especializada.

São muitos os instrumentos de combate à corrupção sugeridos pelos principais pesquisadores do tema como Tanzi (1998), Rose-Ackerman (2002), Speck (1998) e Elliot (2002b). Nesta seção, trata-se daqueles

que são considerados consenso: *i*) reformas no judiciário; *ii*) reformas no setor público, em particular no funcionalismo; *iii*) a busca por maior transparência e ampliação do controle social; *iv*) a redução na impunidade e a imposição de penalidades mais rigorosas; e, por fim, *v*) a alteração nas normas de financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Assim, esta seção está estruturada conforme estes cinco tópicos.

4.1 Reformas no judiciário

Reformas que modernizem e tornem o poder judiciário mais eficiente, transparente e independente são um passo importante na luta contra a corrupção. Essa afirmação é reiterada por diversos pesquisadores na área, como Elliot (2002b), Speck (1998), Miola (2007) e Pereira (2005).

O judiciário deve ter a autoridade necessária para investigar toda e qualquer denúncia de malversação dos recursos públicos, não importando quem são, nem qual o posto que os acusados ocupem. De acordo com Speck (1998), deve-se criar dentro da estrutura do próprio poder judiciário um canal eficiente de denúncia de esquemas de corrupção. Além disso, é fundamental que se assegure a independência desse poder das influências políticas. Se os postos mais altos são ocupados por indivíduos indicados por membros do legislativo ou do executivo, é difícil de acreditar que a imparcialidade das decisões seja mantida quando da análise de contas desses poderes.

Assim, a realização de reformas no judiciário é imprescindível para combater a corrupção e deve receber prioridade quando ocorrer a implementação de uma estratégia anticorrupção. De acordo com Elliot (2002b), o judiciário deve ser o órgão mais transparente, eficiente e “limpo” do sistema, visto que os denunciadores de processos ilícitos devem ser protegidos, e se o próprio órgão que julga esses processos é corrupto, o sistema como um todo será.

4.2 Reformas no setor público

As reformas no setor público tratadas nesta seção compreendem a reorganização e o fortalecimento do funcionalismo público, a mudança

no comportamento dos líderes políticos e a criação de órgãos, conselhos e comissões específicas para tratar do controle e do combate à corrupção.

De acordo com Ruzindana (2002), o fortalecimento do funcionalismo público deve ser feito por meio de capacitação profissional, aumento de salários e nomeação e promoção por critérios meritocráticos.

A exemplo, Singapura, um país que possui um baixo índice de corrupção, vem apresentando uma redução constante do nível deste fenômeno ao longo dos últimos anos. Este país tem um dos maiores salários pagos ao funcionalismo público, que é pequeno e desfruta de um alto *status* (MACIEL, 2005; TANZI, 1998).

Rose-Ackerman (2002) também concorda que a reforma do funcionalismo público é um instrumento muito eficaz para o combate à corrupção. Quanto aos seus salários, afirma que se a remuneração no setor público for inferior àquela do setor privado, somente os indivíduos dispostos a aceitar subornos irão ter interesse no primeiro. Assim, a instituição de um salário justo é importante, mas não é suficiente, pois pode ocorrer que, com o aumento do salário, os funcionários simplesmente demandem propinas mais altas. Para corrigir esse provável desvio de comportamento, os custos de se perder um cargo governamental devem ser elevados, seja pelo prestígio que esse cargo pode trazer, seja pelos benefícios que podem ser alcançados, que não existem no setor privado.

Porém, um aspecto relevante é a forma como esses benefícios são concedidos. Neste sentido, Tanzi e Kroll (2002) argumentam que embora o aumento de salário dos funcionários públicos seja uma medida importante, ela poderá não ter efetividade se implementada individualmente.

É importante instituir métodos claros de seleção de funcionários, extinguindo a contratação por apadrinhamento e o nepotismo. Singapura, como já citado anteriormente, que é hoje considerado um dos países menos corruptos do mundo, incrementou significativamente os salários de seus funcionários, mas paralelamente a isso aumentou a transparência nas prestações de contas do governo, o que no conjunto contribuiu para a queda do nível de corrupção.

Outro fator importante no combate à corrupção é o exemplo da liderança. Quando os grandes líderes políticos de um país não dão um bom

exemplo, seja por estarem eles próprios envolvidos em atos corruptos, ou por tratarem com leviandade os casos em que amigos ou parentes seus tenham se envolvido com crimes de corrupção, não se pode esperar que os funcionários públicos do governo ajam de maneira diferente (TANZI, 1998; RUZINDANA, 2002).

Outro exemplo de reforma é a seguida por alguns países como Singapura, Hong Kong, Uganda e Argentina, que criaram comissões anti-corrupção ou secretarias de ética com a missão de reduzir a corrupção, impondo aos funcionários públicos a obrigação de declarar sua riqueza.

Porém, para serem efetivos, esses órgãos devem possuir ampla dotação de recursos, ter um quadro de pessoal da maior integridade e, principalmente, devem ser independentes politicamente. Também devem ter o poder de impor sanções ou ao menos ter um judiciário que imponha essas penalidades. Infelizmente, em alguns países essas instituições são obrigadas a relatar suas ações confidencialmente a algum ente político superior, ao invés de reportar diretamente ao corpo legislativo. Isso acaba por reduzir a sua efetividade. Outro problema encontrado é que em alguns países os relatórios e descobertas dessas instituições não são seguidos por nenhum outro órgão do país, e os indivíduos envolvidos em processos de corrupção não são punidos (TANZI, 1998).

Assim, tem-se que as reformas no setor público como o fortalecimento do funcionalismo público, o comportamento das lideranças e a criação de órgãos específicos de combate à corrupção e promoção da ética e transparência nas funções públicas são instrumentos importantes e eficazes no combate a esse fenômeno. Esse fato é evidenciado pelo caso de Singapura e Uganda, que ao instituírem essas reformas lograram grandes avanços nessa área.

4.3 Transparência e controle social

A transparência no exercício das funções públicas e no uso do dinheiro público deve ser sempre perseguida por qualquer líder ou funcionário do setor público de uma economia. Ao divulgar as contas públicas e fornecer amplo acesso às informações de receitas, gastos, contratos de fornecedores e outros procedimentos envolvendo o dinheiro público,

o governo emite um sinal de confiança e credibilidade à sociedade. E, ainda, permite a ampliação da participação e do controle social nesses processos, o que se mostra fundamental para o combate à corrupção (PEREIRA, 2002; MIOLA, 2007).

Em diversos países, a falta de transparência em leis, regras e processos acaba por criar um ambiente fértil para o crescimento da corrupção. As leis são frequentemente confusas e, às vezes, sofrem mudanças que não são anunciadas apropriadamente. Muitas leis e regulações são escritas de modo que partes importantes fiquem conceitualmente opacas, levando a diversas interpretações. Assim, essas deficiências em leis e regulamentos tornam difícil determinar se a corrupção teve algum papel decisivo em muitas situações (TANZI, 1998).

No que se refere à transparência, a imprensa tem um papel fundamental. Para Elliot (2002b), a liberdade de imprensa é fator indispensável para aumentar a transparência, pois ela eleva o risco da corrupção, uma vez que amplia as chances de detecção e a probabilidade de punição.

A longo prazo, afirma Ruzindana (2002) o controle da população é a melhor forma de garantir a prestação de contas e a transparência das atividades do governo. Assim, quanto maior é o interesse da sociedade nos assuntos públicos, maior será o controle desta exercido sobre o governo.

Ainda, de acordo com Rose-Ackerman (2002), outro instrumento de combate à corrupção que deve ser considerado pelos governantes é a proteção e recompensa aos indivíduos que denunciarem esquemas ilícitos. Essas ações, na realidade, refletem um aumento da participação da sociedade no controle social sobre o gasto público.

4.4 Redução da impunidade e aumento das penalidades

No mundo todo, são poucos os indivíduos que sofrem algum tipo de punição pelo envolvimento em esquemas corruptos, mesmo quando comprovada sua participação. Além do mais, com exceção de poucos países, parece haver uma grande discrepância entre as penas especificadas nas leis e regulamentos e as sanções efetivamente aplicadas. Geralmente, as penas efetivas tendem a ser mais tolerantes e permissivas do que aquelas especificadas nas leis (TANZI, 1998).

É importante destacar que se a sociedade perceber que há impunidade, serão inúmeros os incentivos para participar de um esquema de corrupção. Se a possibilidade de detecção e de efetiva punição para esses casos é alta, os indivíduos serão desencorajados a participar de tais esquemas. De acordo com Rose-Ackerman (2002), se a probabilidade de descoberta do ato corrupto for elevada, assim como a punição decorrente, a oferta e a demanda de suborno podem diminuir até ficarem próximas a zero.

Neste sentido, Tanzi (1998) também detectou que, mantendo todos os outros fatores constantes, a corrupção pode ser reduzida aumentando as penalidades sobre aqueles que forem pegos e considerados culpados. De acordo com Speck (1998), um dos principais responsáveis pelo problema da corrupção no Brasil é a impunidade.

Pesquisadores como Rose-Ackerman (2002) e Elliot (2002b) defendem que as sanções para indivíduos que participem de esquemas corruptos devem estar atreladas aos benefícios marginais desses pactos corruptos. Assim, a intensidade da pena deve ser projetada de forma que a penalidade aumente proporcionalmente à gravidade do crime cometido. Além disso, as sanções impostas devem recair não apenas sobre o funcionário corrupto, mediante pagamento de um múltiplo das propinas recebidas, mas também sob o indivíduo corruptor, mediante o pagamento de um múltiplo dos rendimentos obtidos devido ao pagamento do suborno.

4.5 Alterações nas normas de financiamento de partidos e campanhas

De acordo com Speck (1998), um dos fatores responsáveis pelo aumento da corrupção nas atuais democracias é o financiamento de partidos e eleições. Assim, uma das frentes de combate à corrupção deve ser a busca por formas realistas e justas de formatar o financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Fiscalizações intensas sobre as prestações de contas dos partidos, financiamento dos custos eleitorais pelo Estado e flexibilização das doações privadas, buscando maior transparência sobre os investimentos eleitorais, são possíveis direções para essa formatação, segundo o autor.

5 Análise do combate à corrupção no Estado do Rio Grande do Sul

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, após enfrentar um processo desgastante, resultante de diversas denúncias de corrupção, que culminou com a fraude do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), buscou responder com a proposição de um conjunto de medidas com vistas a inibir a corrupção no Estado.

Este capítulo tem como objetivo avaliar esse conjunto de medidas à luz das questões teóricas discutidas nos capítulos anteriores. Ainda, tem-se a análise dos questionários aplicados aos deputados estaduais do Rio Grande do Sul com o objetivo de avaliar a concordância destes com os preceitos teóricos, a fim de poder julgar a possibilidade de leis e procedimentos normativos adequados a serem formulados e aprovados pela Assembleia Legislativa que sejam eficazes no processo de inibição da corrupção.

Dessa forma, este capítulo está dividido em duas seções, na primeira são relatados quais foram os instrumentos propostos pelo governo gaúcho, bem como faz-se uma análise dessas propostas. Na segunda seção, serão avaliados os resultados de 45 questionários que foram respondidos (entre os 54 enviados) pelos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul quanto à percepção desses parlamentares em relação ao processo de corrupção no Estado.

5.1 Análise das propostas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul para o combate à corrupção

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul lançou, em julho de 2008, uma Carta Compromisso, na qual discrimina as medidas que seriam tomadas em relação à prevenção e ao combate à corrupção. Entre elas estão: *i*) a criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência; *ii*) a instituição do Programa de Transparência das Contas Públicas; *iii*) a modernização do Estado e da gestão pública; e *iv*) a reformulação do programa Simples Gaúcho (RIO GRANDE DO SUL, 2008a). As seções seguintes analisam cada um destes itens.

5.1.1 Criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência

A proposta para este comitê é que esse seja composto por diversos órgãos que têm como missão apurar atos ilícitos. Assim, esse Comitê, em sua proposta, deveria ser formado por representantes da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), da Procuradoria Geral do Estado (PGE), do Ministério Público Estadual (MPE) e da Ouvidoria Geral do Estado (OGE).

Entre as atribuições deste comitê estaria o compartilhamento de dados com vistas a prevenir, controlar e combater a corrupção (RIO GRANDE DO SUL, 2008a). De acordo com as informações obtidas até o término dessa pesquisa (em novembro de 2009), este comitê ainda não teria se reunido (BRUM, 2009).

Esta é uma iniciativa extremamente importante, independentemente do julgamento da eficiência e eficácia dos órgãos envolvidos. Ou seja, mesmo que por mais competentes que sejam os funcionários e a capacidade de ação destes órgãos, a ação individual destes será sempre inferior àquela que resultaria da integração e cruzamento de informações entre eles.

Miola (2007) indica que esta é uma estratégia relevante para diminuir a corrupção. Assim, pode-se concluir que a criação do Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência é uma medida que se alinha a discussão teórica e, por essa razão, crê-se que será efetiva para inibir a corrupção no Estado se for, de fato, implementada.

5.1.2 Instituição do Programa de Transparência das Contas Públicas

O Governo do Estado dividiu as ações do Programa de Transparência em duas áreas principais: o controle social e a prevenção da corrupção. Para melhor contemplar os assuntos tratados em cada área, subdividiu-se essa subseção conforme essa classificação.

5.1.2.1 Controle Social

Em relação ao controle social, tem-se quatro ações programadas: i) divulgação do Portal da Transparência; ii) criação da Ouvidoria Geral

do Estado; *iii*) criação da Secretaria da Transparência e da Probidade Administrativa; e *iv*) criação do Cadastro do Gestor Público.

O Portal da Transparência foi ao ar oficialmente no dia 18 de agosto de 2009. Nele é possível pesquisar dados de receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado, inclusive com detalhamentos de fornecedores e empresas responsáveis por obras e serviços. De acordo com Brum (2009), o que ainda falta no portal é a divulgação da quantidade de servidores de carreira, cargos em comissão e uma tabela que relacione cargos e salários.

Essa iniciativa é muito louvável, pois dá mais transparência ao uso do dinheiro público. A navegação no portal é fácil, com diversas instruções de uso, e as informações são passadas de forma simplificada, facilitando o seu entendimento para todos os cidadãos. Além disso, há um glossário que explica diversos conceitos nas áreas de finanças públicas, receitas e gastos.

Pode-se perceber, tendo em vista o que foi observado no ponto 4.3, que o Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Sul atende a diversos requisitos tidos como fundamentais para a promoção da transparência e do controle social das ações do setor público, o que já fora defendido por autores como Pereira (2002) e Miola (2007). Assim, ao dar publicidade às contas públicas possibilita-se aos contribuintes a fiscalização das contas do Estado, tornando-se assim mais um instrumento de controle de desvios de verbas públicas.

Além disso, no portal há um espaço para que a população possa fazer denúncias de casos de corrupção em que é assegurado o sigilo do autor da acusação, caso o mesmo julgue necessário. As denúncias devem ser embasadas, ou seja, o autor deve possuir provas concretas, sendo possível a anexação de arquivos que a comprovem, como documentos escritos, fotos e gravação de vídeo ou áudio. Um aspecto interessante, neste caso, é que é possível o delator acompanhar o andamento da apuração decorrente da denúncia. Esse canal de comunicação população-governo também é muito defendido na literatura, por pesquisadores como Speck (1998) e Ruzindana (2002). E a proteção a denunciante também é considerado um grande avanço para o controle social, como já observado por Rose-Ackerman (2002).

Quanto ao segundo ponto, a criação da Ouvidoria Geral do Estado é uma proposta que visa estruturar e reformular a atual Ouvidoria Estadual, tornando-a mais apta na gestão das denúncias que digam respeito ao Poder Executivo. Esta proposta ainda está em discussão quanto à sua estrutura, não se encontrando notícias do prosseguimento da ação até a finalização deste trabalho (em novembro de 2009).

Se for realmente implantada, será um grande passo para a promoção da transparência no Estado. Conforme evidenciado no capítulo anterior, todas as ações que incrementem o risco de detecção e punição de atos corruptos são importantes para conter tanto a demanda quanto a oferta por esse tipo de comportamento.

O terceiro item, em relação ao controle social mencionado no início da seção, é a criação da Secretaria da Transparência e da Probidade Administrativa. Esse órgão foi criado em dezembro de 2008, tendo como atribuições a prevenção e o controle da corrupção e a promoção da transparência na gestão pública do Estado (SECRETARIA DA TRANSPARÊNCIA E DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA, 2009). A constituição de órgãos que tratem exclusivamente da prevenção e do combate à corrupção é defendida por Tanzi (1998), pois esses órgãos contribuem significativamente para a redução da corrupção, conforme visto na seção 4.2.

Por fim, o quarto ponto trata da criação do Cadastro do Gestor Público, este seria semelhante ao Cadastro Informativo das Pendências perante Órgãos e Entidades da Administração Estadual (CADIN/RS) e listaria os gestores públicos que tiveram as contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado. O objetivo desta ferramenta é evitar que os indivíduos listados possam assumir cargos públicos novamente (BRUM, 2009). Essa ferramenta ainda não estava disponível no Portal da Transparência até novembro de 2009.

Este cadastro pode servir como um inibidor à corrupção se observado pela ótica da oferta, dado que a punição para um ato de corrupção, ou de malversação dos recursos públicos seja severa. Assim, além de servir como um incentivo para a boa-fé dos gestores também seria um incentivo à sua atuação como fiscais e orientadores de seu setor ou órgão do setor público, o que contribuiria para a prestação de serviços mais eficientes e transparentes.

Pode-se concluir, então, que as iniciativas do Governo Estadual para incrementar o controle social serão eficazes, se implementadas conforme o previsto, no combate à corrupção.

5.1.2.2 Prevenção dos desvios no uso dos recursos públicos e da corrupção

Em relação às ações de prevenção da corrupção, o Governo Estadual centrou seus objetivos principalmente em três pontos: *i*) criação do Código de Ética e Conduta do Servidor Público Estadual; *ii*) elaboração do Manual do Gestor Público; e *iii*) elaboração da Carta Compromisso de Transparência e de Responsabilidade (RIO GRANDE DO SUL, 2008a).

O Código de Conduta da Alta Administração e o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo foram instituídos a partir do Decreto Estadual de número 45.746 do dia 14 de julho de 2008. Este decreto também criou a Comissão de Ética Pública, que tem por objetivo fiscalizar a aplicação dos preceitos estabelecidos nesses códigos.

O Código de Conduta da Alta Administração, além de outras instruções, tem por objetivo tornar os gestores públicos de alto escalão exemplos de ética e probidade administrativa para todos os outros funcionários e gestores do setor público. Esse código apresenta a declaração de bens do agente público como um dever a ser cumprido. Além disso, coloca também como dever do agente público da alta administração a abstenção ao recebimento de presentes ou vantagens de indivíduos que possam estar buscando algum tipo de favorecimento dentro da esfera governamental. O exemplo da liderança em uma economia é um fator importante para inibir a oferta de corrupção, como evidenciado por Tanzi (1998). Assim, o código estabelecido pelo governo gaúcho gera incentivos para que os gestores da alta administração busquem uma conduta ílibada criando, assim, o efeito referido por Tanzi (1998).

O Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo, além de outras instruções, torna dever ético dos servidores públicos agir de acordo com os valores de probidade, lealdade, retidão e justiça. Proíbe a solicitação e o recebimento de qualquer tipo de gratificação financeira para si, para familiares, ou qualquer pessoa, para o cumprimento de sua

função e, também, veda o uso de informações privilegiadas que este servidor possa conseguir em favor de si, parentes ou qualquer outro indivíduo.

O segundo item mencionado, que trata da elaboração e divulgação do Manual do Gestor Público, tem como objetivo disciplinar e harmonizar procedimentos, competências e restrições que digam respeito à atividade do servidor com funções de gestor. Ele foi lançado oficialmente no dia 18 de agosto de 2009 e trata de temas como licitações, contratos administrativos e de pessoal, bens públicos, convênios e orçamento público.

A definição clara de regras de comportamento, a simplificação e harmonização de normas e procedimentos já foram enaltecidos como instrumentos importantes para inibir a prática de atos ilícitos por autores como Heimann (2002) e Tanzi (1998). Acredita-se, portanto, que a criação e a disponibilização de um material como esse aos gestores públicos seja fundamental para diminuir a opacidade nas normas e padronizar as ações a serem tomadas pelos funcionários públicos.

A Carta Compromisso de Transparência e de Responsabilidade foi elaborada pelo Governo Estadual, e já está em vigor para todos os novos gestores públicos do Estado. Alguns dos compromissos firmados por essa Carta são: *i)* com a ética, probidade administrativa e combate à corrupção; *ii)* com o desenvolvimento e aprimoramento das carreiras de Estado; *iii)* com a gestão por resultados; *iv)* com a obediência ao Código de Ética dos Servidores Públicos e a Código de Conduta da Alta Administração; *v)* com a modernização do Estado; e *vi)* com a defesa do patrimônio público e com a adoção de medidas corretivas de eventuais desvios e irregularidades apontadas pelos órgãos de controle da Administração Pública.

A instituição de documentos que orientem a ação dos funcionários e gestores públicos como códigos de conduta e de ética, o Manual do Gestor Público e a Carta Compromisso de Transparência e Responsabilidade são controles internos efetivos. Como já evidenciado no capítulo anterior, os controles internos devem ser a linha de frente para o ataque à corrupção. Assim, normas de comportamento claras tornam mais fácil o exercício das funções dos gestores e acabam por incrementar os riscos de detecção de atos corruptos.

5.1.3 Modernização do Estado e da Gestão Pública

O Governo do Estado acredita serem necessárias também medidas com vistas a modernizar o Estado e a Gestão Pública, para isso dividiu suas atuações principalmente em duas áreas distintas: *i*) a Escola de Governo; e *ii*) a definição de novos perfis para as carreiras funcionais (RIO GRANDE DO SUL, 2008a).

O objetivo da reestruturação da Escola de Governo é promover a capacitação técnica adequada para os gestores indicados a cargos de direção e, além disso, adotar padrões de remuneração compatíveis com o mesmo. Este é um instrumento fundamental para o combate à corrupção, como evidenciado por Ruzindana (2002) e Tanzi e Kroll (2002).

Em síntese, parece ser consenso entre os pesquisadores do tema corrupção a crença de que a reforma do funcionalismo público, que inclua a instituição de salários justos e compatíveis com os salários oferecidos no setor privado, bem como a capacitação para o exercício do cargo, é um dos elementos fundamentais e eficazes para a diminuição da corrupção.

Com a definição de novos perfis para as carreiras funcionais, da qual trata o segundo item, o Governo do Estado visa introduzir um modelo de gestão por resultados, premiando a eficiência dos servidores. Este também é um critério sugerido pelo ponto 4.2 dessa pesquisa, e reiterado por diversos pesquisadores na área como Rose-Ackerman (2002) e Klitgaard (1988). Ao instituir um modelo de gestão por resultados, se implantam incentivos positivos para um melhor desempenho dos funcionários públicos, e se desencoraja a ocorrência de corrupção.

É interessante observar que a percepção da sociedade, como senso comum, é de que os funcionários públicos brasileiros são, em sua maioria, indivíduos com baixa afeição pelo trabalho, burocráticos e lentos em suas atividades. Essa baixa estima pelo funcionalismo pode ser também um fator responsável pela grande incidência de corrupção no país. Assim, medidas que visem a valorização do funcionalismo público, não apenas pela remuneração, mas por outros incentivos que levem ao destaque desses cargos na sociedade, imputando maior status e prestígio a esses pode ser um instrumento com grande eficácia no combate à corrupção.

5.1.4 Simples Gaúcho

Uma das propostas do Governo Estadual que também pode ser interpretada como uma tentativa de diminuir a corrupção é a renovação e reestruturação do Simples Gaúcho. Este é um programa que visa diminuir a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para pequenas e médias empresas. Esta iniciativa complementa o Simples Nacional implantado em 2007 pelo Governo Federal. A simplificação do sistema tributário também foi apontada como um fator importante para a instituição de uma estratégia de combate à corrupção por Elliot (2002b).

Assim, tem-se que as medidas propostas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul na Carta Compromisso de julho de 2008 são condizentes com os instrumentos de combate indicados pelos pesquisadores que se dedicam a este tema, conforme visto no capítulo 4. Assim, é fundamental para a inibição da corrupção no Estado que essas medidas sejam efetivamente implementadas.

O que ainda poderia ser proposto, para complementar essas medidas, seriam as reformas no judiciário e nos órgãos de fiscalização do governo, tornando-os independentes do poder dos políticos que gravitam no poder executivo e no poder legislativo. Um exemplo do que ocorre hoje no Estado é que os sete conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, indicados nos últimos 20 anos pela Assembleia Legislativa e pelo Governo do Estado, são todos políticos (GERMANO, 2009). Dados esses fatos, é possível supor que muitas das decisões desse órgão fiscalizador não sejam de todo imparciais, prejudicando o efetivo combate à malversação dos recursos públicos.

Ainda, deveria haver um sistema de incentivos para os delatores e também um mecanismo que os oferecesse proteção. Assim, unindo a implementação das reformas propostas pelo Governo do Estado com essas que busquem a independência dos órgãos de fiscalização e controle e do judiciário, poder-se-ia ter uma estratégia anticorrupção com alta probabilidade de gerar resultados positivos no futuro.

5.2 Análise dos questionários

Esta seção apresenta os resultados do questionário aplicado aos deputados da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul nos dias 28 de outubro e 4 de novembro de 2009. Esse questionário visava obter informações da percepção dos deputados em relação às questões definidas por pesquisadores do tema corrupção. Assim, utilizando-se da revisão teórica acerca dos custos, instrumentos e estratégias de combate à corrupção, construiu-se um questionário (apêndice A) com 20 questões, que foi estruturado com 17 questões organizadas na escala likert de cinco níveis, sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo plenamente. As outras três foram questões abertas. Destaca-se que os valores mencionados no texto podem apresentar uma pequena diferença do apresentado no questionário em razão do arredondamento dos valores realizados no Apêndice A.

A justificativa de aplicar o questionário aos deputados deveu-se ao fato de que qualquer projeto do executivo, para que entre em vigor, deverá ser aprovado pela Assembleia Legislativa. Ainda, o legislativo pode propor alterações nos projetos enviados pelo executivo. Assim, é fundamental conhecer a percepção dos representantes deste poder para que se possa inferir as perspectivas de melhoria ou de desvios nos projetos do governo estadual para combater a corrupção ou até mesmo, na ausência de um projeto do executivo, qual seria a perspectiva de um projeto construído pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Uma vez construído, encaminhou-se o questionário aos gabinetes dos 54 deputados, dos quais 45 responderam. Esse número de respondentes permite afirmar que os resultados são representativos e totalmente generalizáveis para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Na Tabela 1, pode-se visualizar alguns dos principais resultados⁷ obtidos com a aplicação do questionário, comparados com o que fora argumentado pela teoria.

7 Os resultados tratados nesta seção serão agrupados como: não concordo/discordo (soma dos percentuais das respostas 1 e 2, ou seja, discordo totalmente e discordo) e concordo (soma dos percentuais das respostas 4 e 5, ou seja, concordo e concordo plenamente), ressaltando que os percentuais para cada nível pode ser observado no Apêndice A.

Tabela 1 – Comparação da opinião dos deputados e dos resultados teóricos obtidos no trabalho

	Questão	Opinião Deputados	O que diz a teoria
2	A corrupção é um fator inibidor do desenvolvimento econômico no RS.	Concorda	Concorda
5	A corrupção existente no Estado inibe o investimento privado.	Não Concorda	Concorda
6	O aumento dos gastos públicos do RS é em parte devido à corrupção.	Não Concorda	Concorda
7	O Estado do RS perde arrecadação em virtude da corrupção.	Concorda	Concorda
9	A desigualdade de renda existente no Estado decorre, em parte, de um processo de corrupção.	Não Concorda	Concorda
10	A qualidade do serviço público se deteriorou no Estado em função do processo de corrupção.	Não Concorda	Concorda
11	O aumento do preço das tarifas públicas é em parte em decorrência do processo de corrupção.	Não Concorda	Concorda
12	A corrupção exerceu influência na magnitude da dívida pública do RS.	Não Concorda	Concorda

Elaborada pelo autor.

Pode-se verificar, analisando as respostas obtidas, que a maioria dos entrevistados, 71%, não concorda com a afirmação de que a corrupção no Estado do Rio Grande do Sul seria maior do que em outros Estados desenvolvidos do país como São Paulo, por exemplo.

Quanto à questão já discutida nas seções anteriores, de que a corrupção é de fato um inibidor do desenvolvimento econômico, somente 47% dos respondentes concordaram com essa visão. Assim, apesar de não obter a aceitação da maioria absoluta, apenas da relativa, dos deputados, essa opinião coletada pelos questionários vai ao encontro do que diversos teóricos já afirmaram acerca dos impactos da corrupção, que ela retarda o desenvolvimento econômico.

A maioria dos deputados consultados, 64%, acredita que a corrupção é um fator antigo no Rio Grande do Sul e, 51% acham que o que aumentou nos últimos anos foi a percepção da corrupção e não a incidência do fenômeno em si. Essas respostas são coerentes com outro resultado, a discordância de 69% dos entrevistados diante da afirmativa

de que a corrupção teria aumentado após a implementação do Plano Real. Neste trabalho, foram mencionadas as pesquisas de alguns autores como Speck (1998) que sugerem que o que vêm ocorrendo nos últimos anos não é um aumento no número de casos de corrupção, mas sim um aumento da percepção da sociedade frente a esse fenômeno. Atualmente, de fato, há um interesse maior da sociedade e também dos órgãos de comunicação no que se refere a esse tema. Isso contribui para que exista uma maior probabilidade de detecção desses crimes e, quando isso ocorre, passa a ter uma ampla divulgação do mesmo, dando a sensação de que eles aumentaram, mas o que aumentou foi a sua percepção.

Quanto à questão vista na discussão de custos da corrupção, de que essa gera queda nos investimentos, apenas 29% dos deputados concordam que a corrupção é um fator inibidor do investimento privado no Rio Grande do Sul, enquanto 47% discordam. O restante não soube se posicionar a respeito do tema. Essa é uma questão que contraria os resultados de teóricos como Mauro (1995, 2002), que afirma que a corrupção atuaria como um imposto quando do planejamento de novos investimentos, incrementando seus custos, o que levaria à evasão desse capital de países corruptos para países com menor incidência do fenômeno. Silva (2001) e Carraro, Fochezza e Hillbrecht (2006) comprovaram este fato para o Brasil, ao desenvolverem uma pesquisa em que a conclusão foi de que, no período de 1994-1998, a existência de corrupção endógena levou a uma redução dos investimentos privados.

A afirmação de que a corrupção é em parte responsável pelo aumento dos gastos públicos no Estado é considerada verdadeira para 40% dos entrevistados, e é falsa para 47%. Esse é outro resultado que contraria as conclusões de teóricos na área como Tanzi e Kroll (2002), que afirmam que a corrupção gera aumento dos gastos públicos e perda de arrecadação tributária. Essa última conclusão destes autores obteve a concordância de 49% dos deputados consultados, e foi rejeitada por 31% desses.

Essa discordância da maioria dos deputados da afirmação de que a corrupção seria responsável por parte do aumento dos gastos públicos no Estado causa estranheza. Dado que a própria definição de corrupção se baseia nos desvios de verbas públicas e que o Estado, não importando as circunstâncias, deve continuar a prover serviços públicos à população,

beira a obviedade a afirmativa de que a existência de corrupção aumenta os gastos públicos estatais. Assim, a não ser que a maioria dos entrevistados considere que o Estado é livre desse mal, torna-se sem sentido esse desconhecimento por parte dos deputados, a menos que esse esteja fundamentado em um profundo desconhecimento dos impactos da corrupção por parte desses parlamentares.

Para 62% dos entrevistados, a corrupção não é um fator que impacta na desigualdade de renda existente no Rio Grande do Sul. Esse resultado contraria as conclusões de alguns dos principais teóricos do tema, como Rose-Ackerman (2002) e Gupta, Davoodi e Alonso-Terme (2002), que afirmam que a corrupção é positivamente correlacionada com a desigualdade de renda. Autores como Gyimah-Brempong e Camacho (2006) ainda afirmam que os efeitos perversos da corrupção sobre a desigualdade de renda são mais intensos em países da África e da América Latina, conforme visto na seção 3.3.

Considerando-se que o Brasil é um dos países com maior carga tributária do mundo e que o Rio Grande do Sul possui um dos maiores percentuais de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do país, então, dadas as discussões apresentadas no ponto 3.3, é difícil admitir que a corrupção não seria, em parte, responsável pela desigualdade de renda no Estado, em que a existência de corrupção pode levar a um sistema tributário regressivo, fazendo com que a carga tributária recaia mais sobre os indivíduos mais pobres e que os recursos arrecadados – oriundos de uma carga tão elevada – sejam destinados em grandes volumes aos interesses dos corruptores. Assim, esses dois elementos estariam somando-se para agravar as questões de desigualdade de renda.

Diversos pesquisadores como Tanzi e Kroll (2002), Elliot (2002b), Tanzi e Davoodi (1997) e Tanzi (1998) afirmam que a corrupção reduz a qualidade do serviço público e diminui a habilidade do governo de exercer com eficiência e eficácia suas funções. Em contradição a isso, a percepção de 49% dos deputados consultados é de que a corrupção não fez declinar a qualidade do serviço público do Rio Grande do Sul e somente 24% acreditam que sim, ou seja, de que a corrupção foi de fato um elemento importante para o declínio dos serviços públicos. Os demais, 27%, não souberam se posicionar a respeito.

Cabe um destaque a essa questão. Esse é um ponto relevante no que se refere à ação dos corruptos e corruptores, pois neste caso a ação resulta em custos diretos para toda a sociedade. A não compreensão dessa relação por parte dos deputados gera uma impossibilidade de estabelecer a relação entre os custos de ações para minimizar a corrupção e os benefícios sociais da minimização desta. Esse fato resultaria na probabilidade da não aprovação de projetos que tivessem custos elevados, justificando a não aprovação, ainda, em razão destes elevados custos, prejudicando a sociedade como um todo.

Para 44% dos entrevistados, a Assembleia Legislativa do Estado teria instrumentos para combater a corrupção no Estado, enquanto 62% do total acreditam que é função desse órgão combater a corrupção. Quando se trata do Tribunal de Contas do Estado, 58% acreditam que o mesmo dispõe de instrumentos para combater a corrupção no Estado.

Aqui cabe outro destaque em relação às respostas dos entrevistados. Ou seja, a percepção, da maioria, de que a Assembleia tem como função o controle da corrupção e de que possui os instrumentos necessários para exercer esse controle. Assim, um questionamento surge imediatamente, que é: por que ela não propôs um projeto de lei que estabelecesse as condições necessárias para inibir a corrupção no Estado? Essa pergunta poderia servir de base para uma nova pesquisa em relação ao tema.

Em síntese, com a análise realizada neste capítulo, pode-se afirmar que, em teoria, as medidas propostas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul são adequadas, utilizando a maioria dos instrumentos de combate à corrupção propostos no ponto 4 deste trabalho. Se todas estas medidas vierem a ser implementadas e forem bem geridas, provavelmente levarão a resultados positivos. Interessante observar aí que essa não é a percepção dos deputados. Para a maioria dos parlamentares, 58% do total, os instrumentos de combate à corrupção do Rio Grande do Sul não seriam efetivos. Um provável motivo para explicar esse resultado, é que boa parte dos deputados estaduais desconheçam essas medidas e sua eficiência na inibição da corrupção.

6 Conclusão

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, sob o enfoque econômico, os elementos que compõem a Carta Compromisso do Governo Gaúcho, com o intuito de avaliar se ela será capaz de reduzir a corrupção no Estado. Pode-se afirmar que esse objetivo foi atingido, uma vez que as medidas propostas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul alinham-se aos preceitos teóricos observados nesse trabalho e deverão ser efetivas se implementadas.

No que concerne a apreciação histórica, desenvolvida na primeira parte dessa pesquisa, foi possível verificar que a corrupção é um elemento antigo e que passou a receber maior destaque, tanto na mídia quanto nas pesquisas, após o escândalo de Watergate (1972-1974) nos Estados Unidos. Foi, por muito tempo, um crime mais tolerável pela sociedade. Porém, após esse caso, percebe-se que ela passa a ser menos admitida pela sociedade e, com isso, cresce a divulgação desses atos na mídia; o que não significa, necessariamente, que estejam aumentando o número de casos de corrupção, mas possivelmente o que está ocorrendo, de fato, é apenas o aumento da sua percepção.

Na segunda parte do trabalho, verificou-se que a corrupção pode gerar inúmeros custos econômicos, que foram analisados sob três óticas: os custos aos investimentos, ao setor público e à sociedade. A exigência de pagamento de propinas pode desestimular o investimento privado na medida em que gera instabilidade no ambiente de negócios e diminuição na competitividade pelo estabelecimento de informações privilegiadas.

A corrupção provoca desvio dos recursos públicos para a mão de particulares. Dessa forma, para manter o mesmo nível de serviços prestados à população faz-se necessário, por exemplo, o aumento da carga tributária.

Por fim, a corrupção pode agravar as disparidades de renda, ao aumentar o poder daqueles que podem pagar propinas em detrimento dos que não podem, o que acaba onerando o setor público e pode levar a um aumento da carga tributária. Como aqueles que têm capacidade de pagar propina conseguem sonegar boa parte desses impostos, uma parcela

desse aumento pode dar-se mediante o aumento de impostos sobre o consumo (os quais são considerados regressivos), contribuindo para um possível aumento da regressividade do sistema tributário.

Sobre a revisão teórica acerca do combate à corrupção, tem-se que os instrumentos de combate mais efetivos são: as reformas no poder judiciário, visando sua independência, agilidade e eficiência; as reformas no setor público, valorizando o funcionalismo; a busca pelo aumento da transparência em ações, processos e no uso do dinheiro público, possibilitando o aumento do controle social sobre o governo; a instituição de um sistema de crime e castigo, que amplie as possibilidades de detecção e promova um aumento das penalidades; e a mudança nas regras de financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

Ao avaliar as propostas para o combate à corrupção, contidos na Carta Compromisso publicada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em julho de 2008, verificou-se que elas estão em conformidade com os instrumentos propostos pelos pesquisadores da área como os mais eficazes. Porém, há alguns pontos que essas medidas não contemplam, como as reformas no poder judiciário.

Na análise da pesquisa realizada com os deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, quanto às suas percepções acerca do processo de corrupção no Estado, encontraram-se resultados que divergem das conclusões obtidas pelos principais pesquisadores da área. Afirmativas como: a corrupção é positivamente relacionada com a desigualdade de renda; ela inibe o investimento privado; ela diminui a qualidade dos serviços públicos; e ela aumenta os gastos públicos, foram refutadas pela maior parte desses parlamentares.

Portanto, conclui-se que os elementos propostos pela Carta Compromisso do Governo Gaúcho para inibir a corrupção serão efetivos se forem todos implementados e bem geridos. Deve-se ter atenção, no entanto, à possibilidade de desvios nos projetos quando apresentados à Assembleia Legislativa, pois as percepções dos representantes do legislativo diferem daquelas preconizadas pelos principais teóricos da área. Então, é provável que algumas ações desse projeto sejam distorcidas ao passarem pelo crivo da Assembleia Legislativa, perdendo sua eficácia no cumprimento

de seu principal objetivo, ou seja, na inibição da corrupção no Estado do Rio Grande do Sul.

O pacote anticorrupção da gestão 2007-2010 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul foi lançado em 14/7/2008, ou seja, passaram-se apenas 16 meses desde sua proposição, e nem todas as suas medidas passaram pelo crivo da Assembleia Legislativa. É um período de tempo relativamente pequeno para que se avalie sua efetividade sobre a evasão de recursos públicos, a retomada de investimentos e a correção de desigualdades de renda, por exemplo. E, ainda, existem ações programadas que não foram implantadas, como o Comitê Estadual de Controle das Finanças Públicas e da Transparência. Essas são algumas limitações que foram encontradas ao longo da construção deste trabalho.

Por fim, na realização desta pesquisa, algumas questões surgiram, as quais poderiam servir de base para novas pesquisas. São duas: houve redução real da corrupção no Estado após a implementação das medidas propostas pelo Governo do Estado? Outra questão importante é: dado que os deputados têm a percepção de que é função da Assembleia Legislativa combater a corrupção, por que ela não gerou um projeto de lei que estabelecesse as condições necessárias para inibir a corrupção no Estado?

Referências

ARTE de Furtar. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1992. 303 p.

BARTLETT, Kenneth R. Jean-Claude Waquet. Corruption, Ethics And Power In Florence, 1600-1770. University Park: Pennsylvania State University Press. 233 p. **Rivista Di Studi Italiani**, n. 1, p. 257-261, jun. 1993.

BIASON, Rita de Cássia. **Breve história da corrupção no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://www.votoconsciente.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=214&Itemid=44>. Acesso em: 29 maio 2009.

BRASIL. (a) Congresso Nacional. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “das Ambulâncias”**. Brasília, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalAmbulancias.asp>>. Acesso em: 2 abr. 2009.

- BRASIL. (b) Congresso Nacional. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios”**. Brasília, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/CPI/RelatorioFinalCorreios.asp>>. Acesso em: 2 abr. 2009.
- BRUM, Marcele. Transparência a passos lentos. **Zero Hora**, Porto Alegre, ano 46, n. 15.902, p. 9, 15 mar. 2009.
- CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald Otto. O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2006.
- CAVALCANTI, Pedro Rodrigues de Albuquerque. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991. 120 p.
- COLLIER, Paul. How to reduce corruption. **African Development Bank**, Oxford, p. 191-205, 2000.
- DECOMTEC. Área de Competitividade. Relatório. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. São Paulo, 5 dez 2006.
- DREHER, Axel; HERZFELD, Thomas. The economic costs of corruption: a survey and new evidence. **Public Economics**, jun. 2005.
- EGGER, Peter; WINNER, Hannes. Evidence on corruption as an incentive for foreign direct investment. **European Journal of Political Economy**, v. 21, p. 932-952, abr. 2005.
- ELLIOT, K. A. (a) Introdução. In: ELLIOT K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p. 17-23.
- _____. (b) A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOT K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 10, p. 255-339.
- FONTOURA, Leandro. Brasil, o país do desdém. Caderno Cultura. **Zero Hora**, ano 45, n. 15.837, 10 jan. 2009.
- GARCIA, R. L.; NETO, G. B. A Percepção da Corrupção e suas Implicações Econômicas: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no RS. **Ensaios FEE**, v. 26, p. 321-352, 2005.
- GERMANO, Paulo. Politização do TCE gera debate. **Zero Hora**. Porto Alegre, ano 46, n. 16.147, p. 6, 16 nov. 2009.

GODINHO, L. MPF/RS denuncia 44 pessoas por fraude no Detran. **JusBrasil**, 16 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/10635/mpf-rs-denuncia-44-pessoas-por-fraude-no-detran>>. Acesso em: 4 nov. 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (2008). **Renovação da Frota de Veículos da Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.estruturantes.rs.gov.br/index.php?option=com_projeto&Itemid=38&task=detalhe&id=72>. Acesso em: 20 maio 2009.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid; ALONSO-TERME, Rosa. Does corruption affect income inequality and poverty? **Economics of Governance**, Springer Berlin/Heidelberg, v. 3, p. 23-45, jan. 2002.

GYIMAH-BREMPONG, Kwabena. Corruption, economic growth, and income inequality in África. **Economics of Governance**, Springer Berlin/Heidelberg, v. 3, p. 183-209, jan. 2002.

GYIMAH-BREMPONG, Kwabena; CAMACHO, Samaria Munoz. Corruption, growth, and income distribution: are there regional differences? **Economics of Governance**, Springer Berlin/Heidelberg, v. 7, p. 245-269, fev. 2006.

HEIMANN, Fritz F. O combate à corrupção internacional: o papel da comunidade comercial. In: ELLIOT K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 8, p. 219-240.

KLITGAARD, Robert. **Controlling Corruption**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 1988. 202 p.

LAMBSDORFF, Johann Graff. How corruption affects productivity. **University of Passau**, Germany, v. 56, n. 4, p. 457-474, 2003.

LI, Hongyi; XU, Lixin Colin; ZOU, Heng-Fu. Corruption, income distribution, and growth. **Economics and Politics**, Oxford, v. 12, n. 2, jul. 2000.

LIMA, Luiz Octavio de. **A corrupção como nunca se viu**. 2009. Disponível em: <<http://www.dcomercio.com.br/especiais/2009/museu/projeto.htm>>. Acesso em: 11 jun. 2009.

MACIEL, Felipe Guatimosin. **O controle da corrupção no Brasil**. 2005. Disponível em: <www.cgu.gov.br/Concursos/Arquivos/1_ConcursoMonografias/3_Felipe_Guatimosim_Maciel.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2008.

MAURO, Paolo. Corruption and growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 3, p. 681-712, ago. 1995.

_____. Corruption and the composition of government expenditure. **Journal of Public Economics**, v. 69, p. 263-279, 1998.

_____. Os efeitos da corrupção sobre crescimento, investimentos e gastos do governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 4, p. 135-167.

MÉNDEZ, Fabio; SEPÚLVEDA, Facundo. Corruption, growth and political regimes: cross country evidence. **European Journal of Political Economy**, v. 22, n. 1, p. 82-98, mar. 2006.

MÉON, Pierre Guillaume; SEKKAT, Khalid. Does corruption grease or sand the wheels of growth? **Public Choice**, v. 122, n. 1-2, p. 69-97, jan. 2005.

MÉON, Pierre Guillaume; WEILL, Laurent. Is corruption na efficient grease? **Large Papier**, Strasbourg, n. 6, p. 1-37, 2008.

MIOLA, Cezar. Corrupção e desperdício na administração pública: antes de tudo é preciso prevenir. **O Sul**. 19 maio 2007. Disponível em: <http://www.ampcn.org.br/noticias_midia_det.php?id=73>. Acesso em: 23 nov. 2008.

MO, Pak Hung. Corruption and economic growth. **Journal of Comparative Economics**, v. 29, n. 1, p. 66-79, 2001.

NASSMACHER, K. H. O financiamento de partidos políticos na Alemanha posto à prova. **Os custos da corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cap.5, p. 105-127.

PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005.

_____. **Reforma do Estado e transparência**. VII Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, p. 8-11, 2002.

PIETH, Mark. Cooperação internacional de combate à corrupção. In: ELLIOT K. A. (Org.) **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 6, p. 183-200.

RIO GRANDE DO SUL (a). **Carta-compromisso do governo estadual**, julho/2008. Disponível em: <http://www.estado.rs.gov.br/arquivos/arqs_anexos/carta_compromisso.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2008

_____. (b). Decreto nº 45.746 de 14 de julho de 2008. Institui, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul, o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo Estadual, cria a Comissão de Ética Pública e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 14 jun. 2008. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51863&hTexto=&Hid_IDNorma=51863>. Acesso em: 3 nov. 2008.

_____. (c). Decreto nº 45.747 de 14 de julho de 2008. Institui o Gabinete da Transparência, Prevenção e Combate à Corrupção. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 14 jun. 2008. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=51864&hTexto=&Hid_IDNorma=51864. Acesso em: 3 nov. 2008.

ROCK, Michael T.; BONNETT, Heidi. The comparative politics of corruption: accounting for the east asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment. **World Development**, v. 32, n. 6, p. 999-1017, 2004.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOT K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 2, p. 59-102.

RODRIGUEZ, Antonio; RAMLOGAN, Carlyn. Corruption, privatisation and the distribution of income in Latin América. **Development Research Working Paper Series**. La Paz, n. 9, p. 1-32, nov. 2007.

RUZINDANA, Augustine. A importância da liderança na luta contra a corrupção na Uganda. In: ELLIOT K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 7, p. 201-218.

SECRETARIA DA TRANSPARÊNCIA E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA, Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.setra.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 nov. 2009.

SILVA, M. F. G. da. A Economia Política da Corrupção. **Estudos Econômicos da Construção – Sinduscon/SP**, São Paulo, v. 2, p. 71-96, 1996.

_____. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo, Editora Senac, 2001. 138 p.

_____. Corrupção e Desempenho Econômico. In: SPECK, Bruno Wilhelm et al. **Os custos da corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cap. 3, p.63-77.

- _____. O controle dos Processos de Licitação: uma Análise de Economia Política. **Estudos Econômicos da Construção – Sinduscon/SP**, v. 2, n. 3, 1997.
- SPECK, B. W. Corrupção, Prevenção e Controle. **Correio Brasiliense**, 30 de março de 2004.
- _____. Fraude e Corrupção como Desafios para Democracias Contemporâneas. **Debates** (Centro de Estudos Konrad – Adenauer – Stiftung), n. 17, p. 39-58. 1998.
- _____. Mensurando a corrupção: Uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: SPECK, Bruno Wilhelm et al. **Os custos da corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. Cap. 1, p. 9-45.
- TANZI, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. **IMF Staff Paper**, v. 45, n. 4, p. 559-594, dez. 1998.
- TANZI, V.; DAVOODI, H. Corruption, Public Investment, and Growth. **International Monetary Fund. Working Paper**, out. 1997.
- TANZI, V.; KROLL, J. Comentários sobre a parte II. In: ELLIOT K. A. (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. Cap. 9, p. 241-247.
- TRANSPARENCY International. Site Oficial. Disponível em: <www.transparency.org>. Acesso em: 14 abr. 2009.
- UNODC Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crimes. **Programa Contra a Corrupção**. 2005. Disponível em: <www.bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/576/1/Programa+contra+Corrupção++UNODC.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2008.
- VIEIRA, Isabela. Esquemas de arrecadação ilícita para eleições movimentaram R\$ 5,8 bilhões. **Agência Brasil**. 16/05/2007. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/05/16/materia.2007-05-16.4707184578/view>> Acesso em: 23 nov. 2008.
- WEI, Shang-Jin. Local corruption and global capital flows. **Brooking Papers on Economic Activity**, v. 2000, n. 2, p. 303-354, 2000.
- WU, Shih-Ying. Corruption and cross-border investment by multinational firms. **Journal of Comparative Economics**, v. 34, p. 839-856, 2006.

Apêndice A – resultados das questões objetivas do questionário aplicado aos deputados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

QUESTÃO		1	2	3	4	5	NR
1	A corrupção é maior no RS do que em outros Estados desenvolvidos do país, como SP, por exemplo.	51%	20%	20%	2%	7%	0%
2	A corrupção é um fator inibidor do desenvolvimento econômico no RS.	16%	11%	27%	22%	24%	0%
3	A corrupção é um elemento antigo no RS.	13%	13%	9%	13%	51%	0%
4	A corrupção é um elemento mais presente no RS a partir da implementação do Plano Real.	49%	20%	13%	7%	11%	0%
5	A corrupção existente no Estado inibe o investimento privado.	33%	13%	24%	16%	13%	0%
6	O aumento dos gastos públicos do RS é em parte devido à corrupção.	24%	22%	13%	24%	16%	0%
7	O Estado do RS perde arrecadação em virtude da corrupção.	11%	20%	20%	20%	29%	0%
8	O RS tem realizado investimentos desnecessários em função de benefícios a empreiteiras.	22%	18%	33%	13%	11%	2%
9	A desigualdade de renda existente no Estado decorre, em parte, de um processo de corrupção.	36%	27%	13%	2%	22%	0%
10	A qualidade do serviço público se deteriorou no Estado em função do processo de corrupção.	24%	24%	27%	20%	4%	0%
11	O aumento do preço das tarifas públicas é em parte em decorrência do processo de corrupção.	18%	24%	24%	13%	20%	0%
12	A corrupção exerceu influência na magnitude da dívida pública do RS.	20%	38%	7%	13%	20%	2%
13	A corrupção no RS não aumentou nos últimos anos, o que aumentou foi a sua percepção.	11%	18%	18%	29%	22%	2%
14	A Assembléia Legislativa dispõe de instrumentos para combater a corrupção no RS.	9%	9%	38%	20%	24%	0%
15	O TCE dispõe de instrumentos para combater a corrupção no RS.	7%	11%	20%	16%	42%	4%
16	É função da Assembléia Legislativa combater a corrupção no Estado.	11%	7%	16%	18%	44%	4%
17	Os instrumentos de combate à corrupção adotados pelo RS são efetivos.	16%	42%	22%	11%	4%	4%

Elaborado pelo autor.