

Perspectivas de Inibição da Corrupção a partir da Carta Compromisso do Governo Gaúcho: um enfoque econômico

Camila Flores Orth (UNISINOS)

Tiago Wickstrom Alves (UNISINOS)

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. 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. Para isso, faz-se uma revisão bibliográfica a respeito dos custos decorrentes da corrupção e dos instrumentos de combate a mesma e, constrói-se um questionário para ser aplicado aos deputados Gaúchos para avaliar a compreensão teórica a respeito dos meios pelos quais se pode 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.*

Abstract: *Corruption is an element that has always been present in society to a greater or lesser degree, however, is recent interest in studies of several areas such as law, psychology and sociology. In the economic area, the researching began to emerge with greater force from the mid-1980. This study analyze, under the economic approach, the elements of the Commitment Chart of the Rio Grande do Sul's government, in order to assess whether it will be able to reduce corruption in the State. For this, it is made a review of the theoretical basis about the costs of corruption and the instruments to combat, and finally, based on this grounding build a questionnaire to the members of the legislative of the State to evaluate the theoretical understanding*

about the means by which they can fight corruption. As a result, we could verify that the measures outlined in the Commitment Chart, mostly are similar to the instruments indicated by the theorists of the subject. Regarding the evaluation of research with representatives of the legislative branch of the State, it was noticed that there are major differences between their opinions and findings of leading researchers on the subject.

Keywords: *corruption; economic costs; instruments of combat. JEL: D73: Bureaucracy; Administrative Processes in Public Organizations; Corruption.*

1. INTRODUÇÃO

A Economia da Corrupção é um campo de pesquisa relativamente novo, principalmente no Brasil. Pesquisadores como Silva (2000) e Garcia e Neto (2005) destacam a necessidade de estudos acerca do tema e salientam a importância da utilização do instrumental econômico para a análise desse fenômeno.

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. Este mesmo conceito também é utilizado pela Transparência Internacional (UNODC, 2005). 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 numa transferência de renda ilegal (SILVA, 1996). A definição do Banco Mundial é a escolhida nesta pesquisa, pois se analisa o fenômeno apenas do ponto de vista público, não fazendo parte do escopo o estudo da corrupção na área privada.

O Estado do Rio Grande do Sul tem sido alvo de diversas denúncias de corrupção, sendo uma das mais recentes a que ocorreu no Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, onde foram desviados cerca de R\$ 40 milhões no período de julho de 2003 a novembro de 2007 (GODINHO, 2008). A repercussão destas denúncias levou o Governo do Estado do Rio Grande do Sul a lançar um pacote de medidas destinadas ao combate da corrupção, sintetizados no que ficou denominado de Carta Compromisso. Este trabalho, em síntese, procura avaliar a potencialidade dos mecanismos contidos na Carta Compromisso de reduzirem a corrupção no Estado, ou seja, busca-se a resposta para o seguinte questionamento: os elementos propostos na Carta Compromisso do Governo Gaúcho serão eficientes para inibir a corrupção no Estado?

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. Ainda, aplicou-se um questionário aos deputados gaúchos para avaliar a percepção teórica dos mesmos acerca dos instrumentos de combate a corrupção. O questionário foi respondido por 45 dos 54 deputados. O período analisado foi de julho de 2008 até novembro de 2009.

Com o intuito de atender ao objetivo proposto estruturou-se o trabalho em quatro seções. Na primeira seção 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. Na segunda seção são

evidenciados os custos gerados pela corrupção. Na terceira seção busca-se uma sistematização dos instrumentos de combate à corrupção. Na quarta seção 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 na terceira seção. Por fim, na última seção tem-se as conclusões.

2. EVOLUÇÃO DA CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE MODERNA

A corrupção gera inúmeros custos, mas nem sempre as práticas corruptas foram consideradas um mal para a sociedade. 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.

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. E, segundo Silva (1996), os agentes públicos têm suas ações condicionadas por regras e por um sistema de incentivos e 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.

Da mesma forma que em Florença no início do século XVIII, nos Estados Unidos da América 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 devido a essa 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 70, quando seria mais uma vez reafirmada em um caso de repercussão mundial, o escândalo Watergate (1972-1974). 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 Estados Unidos da América. Devido a esse e outros escândalos que se tornaram públicos nas décadas de 1980 e 1990, em vários países da Europa Ocidental, nos Estados Unidos da América e no Japão, pode-se perceber a ocorrência de um

aumento da visibilidade do tema da corrupção nos meios de comunicação.

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 seção que segue.

2.1 A 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.

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 revisionista¹, 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.

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.

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 de Mello em 1992.

¹ 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.

Estima-se que esse esquema tenha movimentado, em apenas três anos, de 600 milhões a 1 bilhão de dólares, de acordo com BIASON (2009). Em razão da revelação destes fatos, pode-se argumentar 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).

Assim, pode-se afirmar que a corrupção não é um problema novo, e muito menos exclusivo das atuais democracias. Pode-se perceber que o que 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.

3. OS CUSTOS ECONÔMICOS DA CORRUPÇÃO

A existência da corrupção acarreta diversos custos à economia e, 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. Desta forma, estruturou-se esta seção em três subseções 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 extra-oficiais, ou do ponto de vista macroeconômico, onde se observa 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 através 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, o que impactaria nas contas do Balanço de Pagamentos e assim, por consequência, no nível de renda e emprego da economia dada a redução da demanda agregada, segundo uma visão keynesiana (DECOMTEC, 2006).

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

função 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, reduzindo o bem estar das famílias.

Além disso, os empreendedores podem considerar a propina como tributo e, como resultado, poderá haver um efeito substituição entre os tributos e as propinas, ou seja, poderá ocorrer a 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 gerar instabilidade política ampliando o risco dos negócios.

Em relação a projetos públicos de investimento, percebe-se que a maior fonte de corrupção centra-se em projetos de infraestrutura devido, principalmente, aos elevados recursos alocados 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 e infraestrutura. 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%.

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 (ELLIOT, 2002). Este é um efeito que tem sido pouco estudado e também pouco percebido pela sociedade. Um exemplo 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, poderão ser 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.

Então, sob a ótica microeconômica, pode-se afirmar que a corrupção eleva o custo do investimento privado, aumenta o risco associado aos investimentos e amplia os custos de manutenção dos investimentos públicos. Além disso, diminui a renda real dos consumidores e gera efeitos substituição no pagamento de tributos, reduzindo a arrecadação do governo e gerando ampliação dos gastos na estrutura de arrecadação pública.

3.1.2 Ótica Macroeconômica

Mauro (2002) encontrou evidências empíricas de que a maior parte dos efeitos da corrupção sobre o crescimento econômico se dá pelo investimento. Em uma pesquisa com dados cross-country, Mauro (1995) relacionou 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. Esses

resultados 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.

Já o fluxo de investimentos estrangeiros diretos poderia ser explicado, segundo Decomtec (2006), em função 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 Internacional² (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

² 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.

parte do crescimento do IED, na maioria 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 em 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.

Do ponto de vista do dispêndio, eliminar totalmente a corrupção de uma economia pode custar muito caro. 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; 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 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 subseção.

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 v) os impactos sobre a legitimidade do governo. Assim, esta seção será organizada de forma a tratar de todos os cinco itens mencionados.

Os desvios gerados pela corrupção podem afetar o setor público levando à redução 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, 1998).

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 ver obrigado, ou tentado, 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.

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

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. 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.

Diversos pesquisadores como Elliot (2002), 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. Ainda, Tanzi (1998) e Mauro (2002) afirmam que os governos corruptos podem apresentar um comportamento predatório, diminuindo seus gastos em saúde e educação, em particular. Podem também 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, como evidenciam Tanzi e Kroll (2002).

Os prejuízos gerados para o Estado em virtude de este ter realizado uma obra com o único objetivo de extrair subornos 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. Logo, a existência de corrupção gera efeitos perversos sobre a qualidade da infraestrutura (ELLIOT, 2002).

A corrupção também reduz a habilidade do governo de impor regulações, controles e inspeções visando à correção das falhas de mercado existentes. Desta 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 instituir monopólios visando ganhos privados, o governo acaba criando novas falhas de mercado (TANZI, 1998).

A existência de corrupção 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).

Desta 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.

3.3 CUSTOS IMPOSTOS À SOCIEDADE

O custo da corrupção no Brasil, de acordo com Carraro, Fochezatto e Hillbrecht (2006), é cerca de 11% do PIB para os anos de 1994-1998. Esses desvios irão impactar em menor quantidade e/ou qualidade dos serviços públicos à sociedade. Além disso, é praticamente um consenso na literatura (GUPTA, DAVOODI, ALONSO-TERME 2002; GYIMAH-BREMPONG, 2002; GYIMAH-BREMPONG e CAMACHO, 2006; ROSE-ACKERMAN, 2002; LI, XU, e ZOU, 2000; TANZI, 1998) de que esses impactos irão recair de forma preponderante sobre a parcela mais pobre da população.

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

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, dado 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).

Pesquisadores como Li, Xu e Zou (2000) afirmam que a corrupção afeta o coeficiente de Gini³ em forma de U invertido, ou seja, a desigualdade é menor quando os níveis de corrupção são altos ou baixos, mas 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.

Ao avaliar corrupção, crescimento econômico e distribuição de renda, Gyimah-Brempong e Camacho (2006) chegaram à 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.

Ainda, 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 5 pontos percentuais por ano no crescimento da pobreza. Pode-se concluir, portanto, que há forte correlação positiva entre corrupção e pobreza.

³ O coeficiente de Gini tem como limites 0 e 1. Sendo que, quanto mais próximo de 1 maior é a desigualdade de renda, e quanto mais próximo de 0 menos desigual é a distribuição da renda.

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, tendo em vista 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

São muitos os instrumentos de combate à corrupção sugeridos pelos principais pesquisadores do tema, como Tanzi (1998), Rose-Ackerman (2002), Speck (1998) e Elliot (2002). Nesta seção trata-se daqueles que são considerados consenso, que são: i) reformas no judiciário; ii) reformas no setor público, em particular no funcionalismo; iii) a busca por maior transparência e ampliação do controle social; e, por fim, iv) a redução na impunidade e a imposição de penalidades mais rigorosas. Assim, esta seção está organizada de maneira que aborde estes quatro tópicos.

A afirmação de que reformas que modernizem e tornem o poder judiciário mais eficiente, transparente e independente são um passo importante na luta contra a corrupção, é um consenso para diversos pesquisadores na área, como Elliot (2002), 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.

No que se refere ao setor público, as reformas 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. Rose-Ackerman (2002) destaca que 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.

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).

Por fim, no que se refere à punição, Tanzi (1998) detectou que, mantendo todos os outros fatores constantes, a corrupção pode ser reduzida incrementando as penalidades sobre aqueles que forem pegos e considerados culpados. No mundo todo, geralmente, as penas efetivas tendem a ser mais tolerantes e permissivas do que aquelas especificadas nas leis.

Pesquisadores como Rose-Ackerman (2002) e Elliot (2002) 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.

5. ANÁLISE DO COMBATE À CORRUPÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Esta seção tem como objetivo avaliar o conjunto de medidas proposto na Carta Compromisso à luz das questões teóricas discutidas anteriormente. 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 Assembléia Legislativa que sejam eficazes no processo de inibição da corrupção.

5.1 ANÁLISE DAS PROPOSTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

A Carta Compromisso, publicada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, em julho de 2008, 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 subseções seguintes analisam cada um destes itens.

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

O Comitê deverá 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).

Crê-se que esta é uma iniciativa extremamente importante, independente 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 e segue uma das referências de combate a corrupção conforme Miola (2007).

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. Com 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 louvável, pois dá mais transparência ao uso do dinheiro público, tornando-se assim mais um instrumento de controle de desvios de verbas públicas. Outro aspecto positivo é que 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.

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 na seção anterior, todas as ações que incrementem o risco de detecção e punição de atos corruptos são importantes para inibir a ação dos corruptos e corruptores.

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), e esses contribuem significativamente para a redução da corrupção.

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.

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.

Com relação à prevenção da corrupção, tinha-se previsto a criação de códigos de conduta e da elaboração de um manual com vistas a disciplinar e harmonizar processos dos servidores públicos. 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2008b). Este decreto também criou a Comissão de Ética Pública, que tem por objetivo fiscalizar a aplicação dos preceitos estabelecidos nesses códigos. Esses códigos, além de outras instruções, têm por objetivo tornar os gestores públicos de alto escalão e os funcionários públicos exemplos de ética e probidade administrativa para todos os outros funcionários e gestores do setor público. O primeiro código citado 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).

O 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 Tanzi (1998), portanto, acredita-se que esse material é fundamental para diminuir a opacidade nas normas e padronizar as ações dos funcionários públicos.

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 anteriormente, os controles internos devem ser a linha de frente para o ataque à corrupção.

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 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.

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 por Elliot (2002) como um fator importante para a instituição de uma estratégia de combate à corrupção.

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 na quarta

seção. 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.

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, entre 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 e instrumentos de combate à corrupção, construiu-se um questionário (que encontra-se na Tabela 1 onde já se incluiu o percentual de respostas para cada alternativa; destaca-se que os valores mencionados no texto podem apresentar uma pequena diferença

do apresentado no questionário em função de arredondamento dos valores) com 20 questões. Este 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.

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 Assembléia 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 Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

O questionário foi enviado 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 Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Na Tabela 2 pode-se visualizar alguns dos principais resultados⁴ obtidos com a aplicação do questionário, comparados com o que fora argumentado pela teoria.

⁴ 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 podem ser observados na Tabela 1.

TABELA 1
RESULTADOS DAS QUESTÕES OBJETIVAS DO QUESTIONÁRIO
APLICADO AOS DEPUTADOS DA ASSEMBLÉIA 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%

TABELA 2
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

Fonte: Elaborado pela autora

Analizando as respostas obtidas, pode-se verificar 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. Ou seja, a maioria dos deputados desconhece esse impacto na economia.

Elevada parcela dos deputados, 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 frente a afirmativa de que a corrupção teria aumentado após a implementação do Plano Real. Esses

resultados conferem com 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 frente 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, quando de fato o que ocorreu foi o aumento de sua percepção.

A falta mais grave observada foi aquela que se refere a questão vista na discussão de custos da corrupção, de que essa gera queda nos investimentos, pois 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. Destaca-se que, além de ser um consenso entre os pesquisadores a existência desses custos, Silva (2001) e Carraro, Focchezato 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 desses 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. Assim, beira a obviedade a afirmativa de que a existência de corrupção aumenta os gastos públicos estatais. Portanto, 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 uma profunda falta de compreensão 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.

Diversos pesquisadores como Tanzi e Kroll (2002), Elliot (2002) 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. Os demais, 27%, não souberam se posicionar a respeito.

Para 44% dos entrevistados, a Assembléia 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 um destaque em relação às respostas dos entrevistados. Ou seja, a percepção da maioria de que a Assembléia Legislativa tem como função o controle da corrupção e de que possui os instrumentos necessários para exercer esse controle. Bem, em sendo 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 nessa seção, 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 pelos pesquisadores do tema. 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 desta pesquisa foi de 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 a análise permitiu concluir 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.

Na segunda parte do trabalho, verificou-se que a corrupção pode gerar inúmeros custos econômicos, desestimular o investimento privado na medida em que gera instabilidade no ambiente de negócios e diminuição na competitividade pelo estabelecimento de informações privilegiadas. 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.

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 Assembléia 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 Assembléia 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 Assembléia Legislativa, perdendo sua eficácia no cumprimento de seu principal objetivo, ou seja, na inibição da corrupção no Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, na realização desta pesquisa algumas questões surgiram, e estas 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 que: dado que os deputados têm a percepção de que é função da Assembléia 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 BIBLIOGRÁFICAS

- 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 mai. 2009.
- BRUM, Marciele. Transparência a passos lentos. **Zero Hora**, Porto Alegre, ano 46, n. 15.902, p. 9, 15 mar. 2009.
- CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar e 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.
- DECOMTEC. Área de Competitividade. Relatório. **Corrupção**: custos econômicos e propostas de combate. São Paulo, 05 dez 2006.
- EGGER, Peter; WINNER, Hannes. Evidence on corruption as na incentive for foreign direct investment. **European Journal of Political Economy**, v. 21, p. 932-952, abr. 2005.
- ELLIOT, K. A. 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.
- GARCIA, R. L.; NETO, G. B. A Percepção da Corrupção e suas Implicações Econômicas: Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no RS. **Ensaio FEE**, v. 26, p. 321-352, 2005.
- GERMANO, Paulo. Politização do TCE gera debate. **Zero Hora**. Porto Alegre, ano 46, n. 16.147, p. 06, 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: 04 nov. 2008.
- 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.

- GYHMAH-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.
- 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. 02, 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.
- _____. 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. 01, 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.
- MIOLA, Cezar. Corrupção e desperdício na administração pública: antes de tudo é preciso prevenir. **O Sul**. 19 mai. 2007. Disponível em: <
http://www.ampcon.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.
- 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.
- 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: 02 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 Cíveis 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: 03 nov. 2008.
- 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.
- 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. Fraude e Corrupção como Desafios para Democracias Contemporâneas. Debates (Centro de Estudos Konrad - Adenauer - Stiftung), n. 17, p. 39-58. 1998.
- 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.; 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.
- 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.
- WEI, Shang-Jin. Local corruption and global capital flows. **Brooking Papers on Economic Activity**, v. 2000, n. 2, p. 303-354, 2000.