

Revista da

CGU

ANO I - Nº 1
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR

Revista da CGU

Brasília, DF
2006

Jorge Hage

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto

Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Virgínia Charpinel Junger Cestari

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

umário

Editorial	5
Apresentação	7
É possível evitar a corrupção?	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal	77
Emendas Orçamentárias Individuais: " <i>Pork Barrel</i> " brasileiros?	86
Corrupção e crescimento econômico	103
Percepções pantanosas	117

Corrupção e crescimento econômico

Fabiano Mourão Vieira, Graduação em Economia, UNICAMP, 1995, Mestrado em Economia, UNICAMP, 2002, e doutorado em Economia, USP, 2006.

1. Introdução.

O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese seleta da literatura que analisa a relação entre crescimento econômico e corrupção, tecendo comentários críticos tendo em vista o panorama da economia brasileira e os desenvolvimentos teóricos em geral. Com este intuito, o artigo está dividido em duas partes. Em uma primeira parte, após uma breve introdução da origem do debate, observada a partir de trabalhos de cunho institucionalista, são analisados quatro estudos econométricos que buscam evidenciar a relação entre corrupção e crescimento econômico. Em seguida, é apresentado um modelo econômico construído com o intento de apresentar elucidações para os nexos causais entre estabilidade política, crescimento econômico e corrupção. São questionadas as causalidades assumidas nos trabalhos, tendo em vista a existência de círculos viciosos em que muitos países se encontram, caracterizados por baixo crescimento, instabilidade política e altos níveis de corrupção.

Na segunda parte do trabalho, continua-se a discussão de como a circularidade lógica presente nos cír-

culos viciosos dificulta a identificação de relações causais precisas. São realizados comentários críticos a respeito das conclusões e das metodologias utilizadas pela literatura avaliada na primeira parte. Ademais, são feitas observações sintéticas acerca da influência dos ciclos políticos no combate a corrupção, as implicações de desigualdades regionais, a necessidade de intervenção externa e a influência do tamanho do Estado (em proporção ao PIB), da tecnologia e da taxa de juros. Por último, na conclusão, as principais constatações são arroladas e são feitos comentários a respeito da agenda de pesquisa adequada ao tema.

2. Os estudos sobre corrupção e crescimento econômico.

Há diversos canais que conectam a 'corrupção', em senso amplo, com o crescimento econômico. A diversidade de origens de efeitos na economia tem sido englobada pelo conceito de "instituição" ou "instituições", que teve sua importância consolidada no trabalho de North (1990) e cujos efeitos na economia foram ilustrados para a Itália por Putnam (1993). Apresentamos uma breve discussão sobre o conceito para possibilitar adentrarmos no estu-

do de como a corrupção se relaciona com o crescimento econômico.

O importante é realçar que a duplicidade de significados está presente na maioria dos textos que abordam a relação entre corrupção e crescimento econômico

Para North (1990), "instituições são um conjunto de regras, procedimentos de condescendência, e comportamento moral e ético dos indivíduos no interesse de maximizar sua riqueza ou utilidade". Ademais, "as instituições provêm a estrutura básica na qual os seres humanos através da história têm criado ordem e se concentrado em reduzir a incerteza das trocas. Junto da tecnologia empregada, eles determinam a transação e os custos de transformação e assim a lucratividade e a factibilidade de engajamento na atividade econômica".

Das definições de North, apreendem-se dois significados paralelos para os estudos sobre a corrupção. Em primeiro, observa-se que a corrupção institucionaliza-se, à medida que é introduzida na função de utilidade dos indivíduos, que buscam maximizá-la em atividades rentistas dependendo do grau de permissivi-

dade em jogo. Neste primeiro significado, a palavra "instituição" refere-se, de modo amplo, à cultura. Num segundo significado, o conceito de "instituição" adquire dimensão valorativa, capaz de avaliar se o conjunto de regras e comportamentos acoplados são desejáveis ao bom desempenho da economia. Para muitos intérpretes, a dimensão valorativa é avaliada quanto à compatibilidade da economia de mercado, e não a qualquer economia. Daí ser comum o uso da expressão "*institutional building*", ou "construção institucional", a fim de designar um agrupamento de reformas estruturais que se crêem importantes para o melhor funcionamento dos mercados. Há um conteúdo evolucionário subjacente a esta segunda significação, que pressupõe a existência de uma trajetória de crescimento dependente de instituições pré-conhecidas.

Não cabe aqui alongar a discussão sobre o conceito. O importante é realçar que a duplicidade de significados está presente na maioria dos textos que abordam a relação entre corrupção e crescimento econômico. Por um lado, a persistência da corrupção ao longo prazo é atribuída à raiz institucional, por outro lado o combate à corrupção é enfatizado pela necessidade de "construção institucional" e encaminhamento da economia para uma trajetória de crescimento econômico. Adiantamos, de qualquer forma, que as duas concepções são compatíveis, se entendermos, como North, que as instituições são inerentes aos sistemas

econômicos em geral, e não exclusivas ao capitalismo. Assim, o combate à corrupção não faria parte de um processo de "construção institucional", mas de "reforma institucional".

Em geral, o Fundo Monetário Internacional tem uma preocupação declarada de fomentar melhorias institucionais em seus países membros

Em apoio à necessidade das reformas, dois conjuntos de artigos econômicos associaram maiores níveis de corrupção a menores níveis de crescimento econômico. Um primeiro conjunto reúne estudos econométricos, como os de Mauro (1995), Alesina *et al.* (1996), Mo (2001) e Pellegrini e Gerlagh (2004). O segundo conjunto engloba artigos que procuraram desenvolver modelos econômicos capazes de explicar matematicamente as regularidades empíricas observadas, como em Mauro (2004). Esses artigos, de econometria ou modelagem, chegam ao consenso que a corrupção é prejudicial ao crescimento econômico. Embora, sob o olhar atual essa possa ser uma constatação um tanto quanto intuitiva, vale lembrar que até então se cogitava que as práticas corruptivas poderiam ser benéficas para a eficiência econômi-

ca, atuando como um óleo em uma engrenagem. Esta visão, caudatária de uma ideologia anti-estatal ou em prol de um Estado mínimo, foi saindo de voga, principalmente com a consolidação da importância da análise das instituições a partir do trabalho de North e com o surgimento de bases de dados internacionais que incluíam índices de percepção de corrupção.

Muitos dos artigos contemporâneos originam-se a partir de discussões realizadas em organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI. Em geral, o Fundo Monetário Internacional tem uma preocupação declarada de fomentar melhorias institucionais em seus países membros. Instituições mais fortes são desejáveis para o cumprimento dos objetivos do fundo, a saber, contribuir para a estabilidade financeira global. Neste âmbito, são fomentados estudos sobre a corrupção, uma vez que esta está associada à debilidade institucional principalmente de países pobres e em desenvolvimento. De forma indireta, combater a corrupção contribui para o aprimoramento das instituições, que por sua vez contribui para a estabilidade macroeconômica.

Os estudos econométricos, realizados nos anos 90, encontraram resultados concordantes no que se refere à relação negativa entre corrupção e crescimento econômico, mas que diferem quanto à magnitude e quanto aos canais de transmissão. O principal estudo na década de 90 foi o de

Mauro (1995). Usando um conjunto de variáveis como índices subjetivos de corrupção, a eficiência do sistema judicial, várias categorias de instabilidade política e burocracia excessiva, as estimativas para uma *cross-section* de vários países indicaram que a corrupção reduz os investimentos, que por sua vez, em níveis menores, desaceleraram o crescimento econômico.

Ao invés da instabilidade política, os principais mecanismos de transmissão encontrados foram os investimentos e a abertura comercial

É importante notar que a presença conjunta da variável instabilidade política nestes estudos é essencial. Em virtude da forte correlação desta variável com os índices de corrupção, sua ausência superestimaria os impactos da corrupção sobre o crescimento econômico. Artigos como o de Alesin *et al.* (1996) mostram a existência de impacto significativo na economia da instabilidade política.

Os estudos nos anos 90 não consideraram de modo explícito, no entanto, as relações entre a corrupção e a instabilidade política, com a primeira variável também calculada como dependente. Novas estimativas, como a de Mo (2001) procuraram avançar neste sentido. Bus-

cando entender os canais de transmissão em que a corrupção afeta o crescimento econômico, o autor observa que o canal mais importante é a instabilidade política, representando 53% do efeito total observado. De acordo com as estimativas de Mo, para cada 1% de aumento do nível de corrupção, a taxa de crescimento é reduzida em 0,72%. Outros canais importantes citados pelo autor são a redução do nível de capital humano e o volume de investimentos privados. Adiantando-se, cumpre observar, no entanto, que a relação de causalidade entre corrupção e instabilidade política assumida não deixa de ser problemática. Tendo em vista que a maioria dos índices de corrupção trata de percepção de corrupção e não da corrupção em si, a direção da causalidade desta em relação à instabilidade política e suas defasagens é questionável. Desta forma, se indaga se há, de fato, vantagens em se colocar a instabilidade política como canal de transmissão ao invés de simples variável exógena, como em Mauro (1995).

Pellegrini e Gerlagh (2004) mantiveram a metodologia de Mo (2001), mas obtiveram resultados marcadamente diferentes. Ao invés da instabilidade política, os principais mecanismos de transmissão encontrados foram os investimentos e a abertura comercial. Uma das explicações para tal diferença pode residir nas proxies utilizadas para a variável instabilidade política, a saber, o número de assassinatos por milhão de habitantes e as revoluções do período estudado.

Os autores acima citados não discutem o problema de causalidade entre corrupção e instabilidade política. Mas estão alertas para outro problema desses estudos, como consta na introdução do artigo: "*nós só podemos estimar empiricamente o efeito da corrupção sobre o crescimento econômico quando a corrupção não é endógena ao processo de crescimento, isto é, nós precisamos deixar claro que a causa-licidade não corre do outro lado, de baixos níveis de renda para a corrupção*". Os autores não testam a causalidade, tecendo dois argumentos, quais sejam: que a corrupção é naturalmente uma variável exógena em relação à renda, por ser persistente ao longo do tempo, e que os trabalhos empíricos sugerem que o nível de corrupção é melhor explicado pela qualidade das instituições econômicas do que pela renda. Vale observar, entretanto, que há forte interação entre estas duas variáveis que enfraquecem este segundo argumento, pois ainda que exista o intermédio das instituições, países de renda baixa tendem a ter instituições piores e índices de corrupção maiores. Além disso, inserindo uma variável nova, as instituições, entre a causação (a direção da causalidade) estudada, a saber, renda e corrupção, invalida-se o argumento, uma vez que abole a possibilidade de endogenia (excesso de variáveis endógenas), mas também impossibilita estudar a causação proposta, de corrupção para a renda.

Assim sendo, de concreto, para defender-se da existência de endo-

genia entre corrupção e renda resta a observação empírica sobre a constância dos índices de corrupção no longo prazo. Tal observação também poderia ser usada para defender-se da possibilidade de endogenia entre renda e instabilidade política.

*Só podemos
estimar empiricamente
o efeito da corrupção
sobre o crescimento
econômico quando a
corrupção não é
endógena ao processo
de crescimento*

Em resumo, os trabalhos empíricos encontram, com regularidade, a existência de forte correlação entre baixo crescimento econômico, corrupção e instabilidade política. Porém, não sabemos "o quê causa o quê". Não há, até o presente, exames acurados a respeito das direções de causalidade. Estudos nesse sentido ainda esbarram na pequenez das séries temporais de índices de corrupção, dificultando a aplicação de testes econométricos de causalidade. De qualquer forma, trabalhos posteriores na área devem tentar elucidar tais pontos, ainda que para expor a impossibilidade de se observar relações causais nítidas entre as variáveis do modo que são utilizadas contemporaneamente.

Adianta-se que a instabilidade política, que é uma variável-chave para entender a relação entre a economia e a corrupção, é de natureza complexa e apresenta causalção em mão-dupla. Muitas revoluções são incentivadas pelo baixo crescimento econômico e igualmente causam, após sua ocorrência, baixo crescimento. De forma semelhante, ainda que os governados se revoltam com os governantes, não há nenhuma garantia de que o novo governo revolucionário não seja ainda mais corrupto.

A corrupção também é uma variável complexa, pois o que se mede são os índices de percepção de corrupção. A maior percepção desta pode ser fruto de uma insatisfação com o baixo crescimento econômico observado. Fases de crescimento positivo e maior do que esperado podem, por outro lado, reduzir a percepção da corrupção. Paralelamente, a percepção da corrupção pode captar, em certa medida, a corrupção de fato.

Estas relações devem ser estudadas para entender a preponderância ou a ausência das relações causais. Ainda há muito que ser feito nos exercícios empíricos. Para este objetivo, os modelos são especialmente úteis, pois organizam, de modo lógico, hipóteses testáveis. Abaixo, explicaremos um modelo típico.

O principal autor que desenvolve modelos e escreve no âmbito das questões levantadas pelo FMI é Mauro (2004). Ele elabora um modelo de

crescimento econômico, baseando-se em Barro (1990), para compreender as inter-relações entre corrupção e crescimento econômico. A reprodução do modelo foge ao escopo deste artigo, mas uma breve descrição de seus pressupostos é imprescindível para que se compreenda os benefícios, as conseqüências e os limites da análise em questão.

*Agrupamentos
que possuem reputação
de serem corruptos
incentivam indivíduos
pertencentes aos grupos
a corromper também*

O modelo baseia-se em pressupostos de "complementaridade estratégica". Este termo significa, em poucas palavras, que as ações dos agentes estão interligadas, de modo que a ação de um indivíduo induz escolhas semelhantes de outros agentes buscando aumentar sua lucratividade. Em geral, tal pressuposto conduz a resultados de múltiplos equilíbrios para a economia.

Além deste tipo de inter-relação, o modelo também é capaz de retratar questões de reputação e dependência histórica em grupos que têm sido observadas empiricamente. Agrupamentos que possuem reputação de serem corruptos incentivam indivíduos

pertencentes aos grupos a corromper também. Como a reputação é uma variável relacionada ao tempo, também é possível ilustrar os aspectos intergeracionais da corrupção. Entendendo o conjunto de gerações como um grupo, entende-se porque o comportamento das gerações presentes é afetado pelas gerações passadas.

“ Se muitas pessoas roubam juntas, a probabilidade de serem pegas e os recursos serem recuperados é baixa. Dessa forma, emerge uma situação de equilíbrio múltiplo ”

A existência de grupos que assecuram a prática da corrupção de forma continuada nos indivíduos torna-se, assim sendo, uma das principais explicações microeconômicas que por vezes se encontram veladas nas justificativas institucionais para a corrupção. De qualquer forma, qualquer que seja a explicação provida pelas teorias e incorporada no modelo, há compatibilidade com a regularidade empírica inicialmente observada por Putnam (1993), a saber, os índices de corrupção são muito estáveis ao longo do tempo e persistem nos mesmos níveis durante décadas.

Em síntese, o modelo assume um contínuo de indivíduos que maximizam o consumo e escolhem alocar

seu tempo entre trabalho produtivo e roubo do governo, dependendo do salário líquido e do produto marginal da atividade rentista (*rent seeking*).

A existência de complementaridade estratégica nesse caso garante a existência de equilíbrios múltiplos. Se muitas pessoas roubam juntas, a probabilidade de serem pegas e os recursos serem recuperados é baixa. Dessa forma, emerge uma situação de equilíbrio múltiplo. Por um lado, há um estado estável (*steady state*) ruim, quando muitas pessoas roubam, não são pegas e não vale a pena aumentar o esforço de trabalho ao invés do esforço de roubar. Por outro lado, há um estado estável bom em que quase ninguém rouba e não há interesse em roubar, porque senão o indivíduo é pego, e todos alocam o tempo unicamente em trabalho produtivo. O autor apresenta esta primeira versão inicial do modelo, para em seguida internalizar o comportamento do governo.

Em uma caracterização de dois períodos, os cidadãos têm a capacidade de remover o governo do primeiro para o segundo período por meio de uma revolução, mas esta tem o inconveniente de prejudicar a produção do país. Na solução cooperativa, os políticos atuarão de forma conjunta para maximizar a corrupção até um nível aceitável pelos eleitores sem provocar o colapso do governo. Soluções não cooperativas podem levar ao colapso, pois um político isolado bem intencionado não é capaz de alterar significativa-

mente o alto nível de corrupção do governo com vistas a garantir a permanência em um nível aceitável pelos eleitores. Em resumo, de acordo com Mauro (2005, pg.15) nas soluções não cooperativas, *"a decisão individual de um político em ser corupto estreita o horizonte dos outros. Faz eles mais propensos a obter uma fatia maior do bolo hoje, a despeito do tamanho do bolo amanhã, à medida que sabem que não serão reeleitos."*

Os políticos são menos tentados a roubar em grandes quantidades no primeiro período, pois têm incentivo para agir com comportamentos que garantam sua permanência no poder no segundo período, quando poderão captar mais recursos por meio de corrupção

Esta é a caracterização de um mal equilíbrio, em que há maior perda de bem estar social, porque os recursos são roubados e a revolução que colapsa o governo prejudica a atividade produtiva.

O autor observa, em complemento, que a introdução de taxa de desconto (ou, de modo simplificado, a taxa de juros) reduz a probabilidade de que um bom equilíbrio exista. Ademais, as equações introduzem um parâmetro de eficiência tecnológica que afeta positivamente a

produção no segundo período. Isto significa que a produção é maior no segundo período, em razão dos avanços na tecnologia. Assim sendo, os políticos são menos tentados a roubar em grandes quantidades no primeiro período, pois têm incentivo para agir com comportamentos que garantam sua permanência no poder no segundo período, quando poderão captar mais recursos por meio de corrupção. Desta forma, com o parâmetro tecnológico em valores significativos, a solução cooperativa é mais provável e a corrupção tende a ser menor e controlada. O autor conclui que *"isto é consistente com a evidência empírica baseada em índices subjetivos, a qual mostra que a corrupção tende a ser mais alta em países pobres do que em países ricos"* (pg. 15). Um último apontamento que é consequência lógica imediata das pressuposições do modelo mostra que o tamanho do Estado influencia no sentido de aumentar a corrupção.

Na conclusão, Mauro (2005, pg. 16-17) chama a atenção que *"os exercícios de estática comparativa mostram que, desde que as outras coisas sejam iguais, países com baixa produtividade e um setor público grande têm uma gama ampla de parâmetros para qual um estado estável ruim com baixo crescimento e corrupção disseminada exista, e uma gama estreita de parâmetros na qual um estado estável bom exista"*. Do ponto de vista normativo, o autor conclui que *"uma implicação de política deste artigo é de que reformas*

graduais são menos prováveis de funcionar do que reformas mais ambiciosas e compreensivas. Outra implicação é de que, sem intervenção externa, os governos podem ser incapazes de quebrar círculos viciosos em que os países parecem estar atolados.”

3. Adequação do modelo ao caso brasileiro e apontamentos críticos gerais.

A literatura que relaciona crescimento econômico e corrupção apresenta tentativas de explicação para retratar regularidades de correlação observadas na experiência mundial. Um tema principal que deve ser abordado ao refletir o caso brasileiro é justamente o caráter persistente da corrupção, apresentado pela literatura. Podemos avaliar este dado à luz da análise política propiciada pelo modelo de Mauro (2005).

Dado o caráter rígido da corrupção, um governo que se eleja com uma agenda de acabar com a corrupção poderá não se reeleger, pois frustra seus eleitores ao descumprir seus compromissos

É comum a existência de uma agenda eleitoral que insiste no combate à corrupção como um dos eixos de campanha. Há dois efeitos con-
correntes nessa estratégia. O primeiro

é desmoralizar os adversários, cujas trajetórias políticas estão associadas a episódios de percepção de corrupção. O segundo é prometer um governo dissociado de práticas corruptas. Dado a persistência da corrupção no longo prazo, a agenda escolhida é necessariamente presentista, indicando a escolha de um estado da natureza em que o governo não se reelege e procura captar o máximo de recursos em um único período.

Em outras palavras, dado o caráter rígido da corrupção, um governo que se eleja com uma agenda de acabar com a corrupção poderá não se reeleger, pois frustra seus eleitores ao descumprir seus compromissos. Sem a perspectiva de reeleição, os recursos obtidos pela corrupção são maximizados pelos agentes em um único período eleitoral. Isto não implica, naturalmente, que os eleitores não saibam votar: sendo esperançosos, é exatamente pela persistência da corrupção que o combate a mesma está presente nas mais diversas campanhas eleitorais.

Além disso, é interessante observar que o eleitor não vota, exclusivamente, em candidatos que prometem o crescimento econômico, porque supostamente todo candidato é favorável ao crescimento econômico, ainda que apresente estratégias distintas para obtê-lo. Com a corrupção, tem-se processo semelhante. Espera-se, salvo exceções isoladas, que todos os candidatos prometam combatê-la. Ainda que o candidato prometa corromper para atender a algum grupo específico,

deve ser seletivo no processo de revelação de suas intenções, acarretando custos significativos ao angariar votos.

No que se refere à importante variável 'instabilidade política', que, como vimos, está fortemente associada à corrupção e ao crescimento econômico, a análise é mais complexa. Muitos eleitores podem desejar a instabilidade caso venham a se beneficiar com isso. Este pode ser o caso de camadas mais pobres da população, eventualmente insatisfeitas com processos de crescimento econômico concentradores de renda. Também pode ser o caso de setores que se percebam aliados do processo de crescimento econômico.

Apreende-se, desta forma, que o combate à corrupção não pode ser uma medida isolada do restante das condições econômicas. Deve ser feito em conjunto com reformas institucionais que fortaleçam o sistema democrático, reduzindo a instabilidade política. Além disso, é indispensável que o crescimento econômico seja equitativo, sem privilegiar alguns setores da economia e da sociedade em detrimento de outros.

Há, portanto, um tripé de qualidade institucional, representado pelo crescimento econômico justo, estabilidade política e baixos níveis de corrupção. Quando qualquer parte do tripé é fraca, não há sustentação e o país cai em uma armadilha institucional, de crescimento econômico injusto e mal distribuído, instabili-

dade política e altos níveis de corrupção. Para alcançar o bom estado de equilíbrio, é preciso um esforço conjunto da sociedade atuando em cada parte do tripé.

No Brasil, temos nos encontrado no estado ruim de equilíbrio, de armadilha institucional. Em primeiro, temos uma economia com alta concentração de renda, sendo comparativamente uma das mais desiguais do mundo. Em segundo, temos um histórico de instabilidade política. Nos últimos quarenta e dois anos, tivemos vinte anos de ditadura militar, de 1964 a 1984, passamos por um processo de impeachment em 1992, uma crise de transição política em 2002 e um período turbulento em 2005. Ainda, nas eleições presidenciais de 2006, o candidato opositorista, em campanha política, argumentou que o governo de 2006-2010 poderia ser ingovernável e insustentável. Em terceiro, temos altos níveis de percepção de corrupção, que muitas vezes acompanham a evolução dos períodos de instabilidade política, pois o acirramento das disputas eleitorais traz à tona casos de corrupção com o intuito de enfraquecerem adversários e cooptar a opinião pública.

Para sairmos deste quadro de armadilha institucional, é preciso atuação nas três frentes. Faz-se necessário promover um crescimento econômico desconcentrador, que distribua renda para as camadas menos favorecidas e não privilegie um setor da economia em detrimento de

outros. Paralelamente, necessita-se de reformas políticas com o intuito de fortalecer as instituições responsáveis pela estabilidade do regime democrático. E por último, e não menos importante, o combate à corrupção deve ser contínuo e não dependente de ciclos políticos. O esforço do combate à corrupção não pode oscilar ao sabor das alterações no comando político e da alternância do poder.

A análise das relações entre corrupção e crescimento econômico no caso brasileiro demanda uma avaliação cuidadosa das diferenças regionais no país. A desigualdade nas condições de desenvolvimento das diversas regiões pode orientar políticas de melhoria institucional com foco mais acurado. Ademais, a existência de situações de armadilha de pobreza justifica o uso de ações específicas para determinados grupos e estratos da população. Esforços concentrados onde a situação é mais grave, em regiões com altos índices de pobreza, baixo índice de desenvolvimento humano e elevados índices de corrupção, podem, em um regime federativo como o nosso, trazer consequências positivas para toda a população, principalmente pelo canal da estabilidade política.

Uma variável pouco avaliada nos estudos econométricos é o tamanho do Estado. Nenhum dos artigos revisados aponta relevância desta variável para os índices de corrupção e a relação com o crescimento econômico. Esse ponto é especialmente relevante para o Brasil, uma vez que o tamanho

do Estado aparece com grande frequência nos debates macroeconômicos a respeito dos limites e fragilidades do crescimento econômico. É importante que se avalie até que ponto os índices de corrupção são afetados pela dimensão do Estado, a fim de se entender a existência de oportunidades de superar os estados de equilíbrio ruins representados por crescimento econômico baixo e concentrado, instabilidade política e corrupção.

O caso brasileiro também interpõe outras variáveis, como os juros reais, como necessárias para se entender as relações entre crescimento econômico e corrupção. O modelo de Mauro (2004) abdica, para fins de simplificação, da taxa de desconto para conectar o primeiro ao segundo período. Essa simplificação, ainda que o autor alerte de modo passageiro para as consequências da introdução de taxas de desconto, é inadequada para o uso do modelo ao Brasil. A inserção das taxas de juros, no modelo, tem uma implicação interessante, a saber, o aumento da corrupção. Com altas taxas de juros, há um incentivo maior para que os governos pratiquem a corrupção no primeiro período, desistindo de um eventual segundo período de governo.

Uma observação importante de ser realizada refere-se à visão de mundo subjacente aos artigos de econometria e modelagem vistos. Não há nestes uma discussão cuidadosa a respeito da natureza dos processos de desenvolvimento econômico. Vistos rapidamente

e sem cautela, podem induzir à noção de que a causa do subdesenvolvimento é unicamente o comportamento corrupto dos indivíduos presos às armadilhas de baixa qualidade institucional. Ignoram os resultados de estudos das razões dos entraves ao desenvolvimento brasileiro e latino-americano em geral, que apontam problemas supranacionais oriundos da macroeconomia, como dependência externa de capitais e vulnerabilidade a choques de oferta, e de trajetória tecnológica global, como impossibilidade de catching up e a existência de indústrias maduras, oligopolistas e consolidadas, em países desenvolvidos, que não podem ser replicadas.

É interessante tecer alguns comentários a respeito da influência do parâmetro tecnologia, que no modelo visto influencia na redução da corrupção. É bastante razoável aceitarmos que diante de uma grande aceleração da produtividade os indivíduos repensem suas estratégias e decidam refazer suas escolhas, deixando de se dedicar a atividades rentistas e engajando-se em atividades produtivas. Mas não se pode pensar o problema isoladamente, como se a tecnologia fosse variável exógena, como a maioria dos modelos de crescimento postulam. Ao lidar com países subdesenvolvidos, presos em armadilhas de pobreza, o avanço tecnológico não é exógeno. Raciocinando de modo keynesiano, o uso da tecnologia está relacionada ao nível de investimentos da economia, que por sua vez é uma variável sensível às expectativas dos empresários, que

postergam os investimentos em cenários de instabilidade política e corrupção disseminada. Os modelos não captam esta circularidade, ainda que reconheçam, fora das equações e pressupostos lógicos, a existência dos círculos viciosos.

*É bastante razoável
aceitarmos que diante
de uma grande aceleração
da produtividade os
indivíduos repensem
suas estratégias e
decidam refazer suas
escolhas*

A complexidade inerente às causas do subdesenvolvimento latino-americano questiona a conclusão apresada de Mauro (2005) de que a existência de um mau estado estável cercado de um círculo vicioso de instabilidade política e baixo crescimento possa exigir intervenções externas. Em geral, historicamente, observa-se que muitas intervenções agravam a instabilidade política. Mesmo quando as intervenções externas produzem estabilidade política, como no caso de apoio a ditaduras militares e governos autoritários em geral, a estabilidade é temporária e é obtida à custa de repressão à democracia. Este esforço repressivo tem como consequência dificultar a construção de instituições democráticas sólidas, que são normalmente vistas como

requisitos para a construção de uma estabilidade política duradoura.

Na falta de credibilidade, as reformas não são levadas a cabo e os indivíduos e políticos continuam a dedicar esforços em atividades rentistas

Vale reconhecer, no entanto, que a intervenção externa focalizada no apoio ao combate à corrupção, com aporte de recursos para a modernização de estruturas de fiscalização dos gastos públicos, bem como treinamento de funcionários especializados no combate a corrupção, é benéfica para os países. Ainda que seja apressada a conclusão de que a intervenção externa possa romper os círculos viciosos, o apoio continuado à repressão das práticas corruptas auxilia a superar a influência dos ciclos políticos na atuação dos órgãos especializados, que muitas vezes não tem seu exercício segregado plenamente das demais ações do governo. Isto é importante, tendo em vista a natureza persistente da corrupção, que tem como conseqüência a necessidade de prevenção e combate continuado.

Uma última crítica às conclusões de Mauro (2005) refere-se a sua defesa de reformas amplas ao invés de reformas graduais. A própria natureza das armadilhas de estados estáveis ruins atua desfavoravelmente às reformas amplas.

Em virtude do caráter persistente dos níveis de corrupção e da solidez e continuidade das instituições, mesmo aquelas que atuam contra os interesses de mercado, reformas abrangentes que produziram estados estáveis bons não tendem a ser críveis. Na falta de credibilidade, as reformas não são levadas a cabo e os indivíduos e políticos continuam a dedicar esforços em atividades rentistas. Já as reformas graduais são mais aceitas, e ainda que não sejam capazes de revolucionar no curto prazo o estado estável em que se encontra o país, produzem melhoras progressivas, que no longo prazo podem provocar mudanças sensíveis e salientes em favor de um bom estado de equilíbrio.

4. Conclusão

Este pequeno artigo procurou apresentar, em uma primeira parte, uma breve, mas significativa, revisão da literatura que analisa as relações entre corrupção e crescimento econômico sob um prisma econométrico e de modelagem econômica e matemática. A literatura demonstra, com algumas diferenças, que há uma forte relação entre instabilidade política, crescimento econômico e índices de corrupção. Entretanto, faltam esforços suficientes no sentido de demonstrar as direções causais em que as variáveis estão relacionadas.

Em uma segunda parte, são criticadas as principais conclusões dos estudos econométricos e do modelo analisado à luz da economia brasileira e de modo geral. Em síntese e em face ao exposto, observa-se que as estraté-

gias de combate à corrupção não podem ser elaboradas sem atentar para variáveis históricas, econômicas e sociais e sem perder de vista o caráter persistente da corrupção e sua trajetória associada às instituições. O combate à corrupção, quando isolado, não é suficiente para romper com círculos viciosos de subdesenvolvimento. Ele deve ser feito em conjunto a reformas que promovam maior estabilidade política, reduzam concentração de renda, inibam favorecimentos setoriais, incentivem o avanço tecnológico e reduzam a taxa de desconto (a taxa de juros).

Os estudos sobre a relação entre corrupção e crescimento econômico podem avançar em várias áreas, além da já comentada necessidade de se conhecer a causalidade entre corrupção, crescimento e instabilidade política. Devem aprofundar a linha de pesquisa aberta por Putnam (1993), aperfeiçoando a compreensão dos mecanismos históricos, sociais e comportamentais subjacentes à persistência da corrupção e à permanência de instituições desfavoráveis ao bom desempenho da economia. Ainda em Putnam (1993), principalmente para o caso brasileiro, deve-se buscar entender como as diferenças regionais de pobreza e índices de corrupção afetam os estados de equilíbrio não só regionais, mas nacionais. Outras questões que mereceriam destaque em novos estudos são as influências, na relação entre corrupção e crescimento econômico, do tamanho do Estado, da tecnologia e da taxa de juros. Por último e não menos importante, é preciso avaliar se não há dife-

renças significativas na inter-relação entre corrupção, crescimento e estabilidade política quando comparamos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, buscando entender como a concentração de renda e os privilégios setoriais e de grupos em países pobres atuam como agravantes de quadros de baixo crescimento econômico e alta corrupção.

Agradeço ao chefe da CGU-PR Eduardo De Biaggi e à colega de trabalho Isabela Grumbach Vaz Pereira Mayer Vieira pelas revisões e comentários sobre artigo. Também agradeço à CGU, pelo suporte geral. "Tecnicamente, não há medidas precisas que caracterizem as emendas orçamentárias de parlamentares

Bibliografia

- ALESINA, Alberto, ÖZLER, Sule, ROUBINI, Nouriel e SWAGEL, Phillip. (1996). "Political Instability and Economic Growth" *Journal of Economic Growth*, Vol.1, nº 2, June, pp. 189-211.
- BARRO, Robert J. (1990) "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth". *Journal of Political Economy*, Vol. 98, nº 5 (part 2), pp. S103-S125.
- MAURO, Paolo. (1995). "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 110-3, August, pp.681-712.
- MO, P.H. (2001) "Corruption and Economic Growth". *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, Number 1, March, pp. 66-79.
- NORTH, Douglas C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- PELLEGRINI, Lorenzo e GERLAGH, Reyer. (2004). "Corruption's Effect on Growth and its Transmission Channels". *Kyklos*, Vol.57, Fasc.3, pp. 429-456.
- PUTNAM, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.