

Combate à corrupção no Brasil: análise sob a ótica da economia da corrupção

Pedro Petronillio Hernandes*

Resumo: *O estudo da corrupção sob uma abordagem econômica é relativamente recente. A análise do fenômeno com aporte da racionalidade econômica tem trazido sério avanço, pois nela os agentes respondem a incentivos. A utilização da teoria econômica abre espaço para uma ação estatal de controle da corrupção, uma vez que o governo pode manipular variáveis determinantes da prática (salários, penas e probabilidade de punição). Neste trabalho, utilizando o arcabouço teórico proporcionado pelos estudos de economia da corrupção, analisamos os dados sobre demissões do Executivo Federal brasileiro disponibilizados nos Relatórios de Punição Expulsivas da Controladoria-Geral da União, buscamos identificar como tem sido o combate à prática no Brasil.*

Palavras-chave: *Corrupção. Economia da corrupção.*

1 Introdução

Nas últimas décadas, o assunto corrupção tem se tornado frequente nos meios de comunicação. Escândalos envolvendo políticos e servidores públicos são frequentes tanto na mídia nacional como na internacional. No Brasil, casos recorrentes com o envolvimento de parlamentares e juízes – como a CPI das Ambulâncias, o esquema do Mensalão e o superfaturamento do TRT de São Paulo – desmoralizam instituições pilares do sistema democrático, como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário.

* Graduado em Economia pela Universidade de Brasília e Técnico Judiciário – TJDF.

Tomando ciência desses fatos e motivada pela necessidade de conhecimento dos efeitos que a corrupção teria nas variáveis macro e microeconômicas, a academia vem, desde a década de 1970, desenvolvendo estudos cada vez mais específicos sobre corrupção, com o intuito de avaliar suas causas e efeitos embasada pela racionalidade econômica.

Hoje existe certo consenso sobre os efeitos negativos da corrupção, pois ela desestabiliza a economia, aumentando o risco da atividade econômica e elevando os custos de produção, o que reflete numa diminuição do investimento e, conseqüentemente, diminuição do crescimento de uma economia. A principal controvérsia ainda se encontra na análise de suas causas, as quais devem ser o foco das políticas governamentais que visem a combater essa prática em nossas sociedades.

O Brasil ainda apresenta elevados índices de corrupção, percebida, apesar de seus esforços em combatê-la. Por esse motivo o governo federal criou um órgão específico para atuar contra a corrupção: a Controladoria-Geral da União (CGU).

Utilizando dados sobre as punições aplicadas no âmbito do Poder Executivo Federal, a CGU tem publicado mensalmente seus Relatórios de Punições Expulsivas, com informações desde 2003. Neste trabalho, com base nos dados fornecidos por tais relatórios – em conjunto com outros dados obtidos nos Boletins Estatísticos de Pessoal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) –, analisamos o combate à chamada *petty corruption* no Brasil, à luz dos conceitos de economia da corrupção existentes.

Encontramos evidências de que a fiscalização, pelo menos no seu nível baixo ou burocrático, se tem intensificado e que um incentivo negativo à realização da prática criminosa tem sido dado por meio de um aumento salarial dos agentes públicos. Encontramos ainda evidências não robustas de três outros pontos: burocratas selecionados discricionariamente tendem a demonstrar um comportamento menos probo do que os servidores efetivos; agentes que realizam atividades de fiscalização direta com os governados, numa relação uma a um, apresentam maiores taxas de práticas passíveis de punição; e mulheres se envolvem menos em práticas ilícitas relacionadas à corrupção do que homens.

A estrutura do trabalho apresenta-se da seguinte forma: a introdução é a seção 1; na seção 2 é apresentada uma revisão bibliográfica sobre economia da corrupção, destacando os trabalhos que avaliam suas causas, seus efeitos e seus problemas de mensuração; na seção 3 é feito um breve histórico dos casos de corrupção no Brasil, destacando as medidas tomadas para seu controle, uma exposição da situação brasileira no panorama mundial de acordo com os índices de percepção de corrupção e uma possível interpretação das causas da corrupção no Brasil e avaliação de seus efeitos; na seção 4 são expostos e analisados os dados provenientes dos relatórios da CGU e do Mpag tendo como base a bibliografia de economia da corrupção; por fim, na seção 5 é apresentada a conclusão com os resultados obtidos.

2 Revisão da literatura

Tradicionalmente analisada por outros ramos do conhecimento, como o direito, a sociologia e a ciência política, o estudo da corrupção sob uma abordagem econômica é relativamente recente, tendo se iniciado na década de 1970. Desde então, a economia da corrupção teve grande produtividade no meio acadêmico, e a análise do fenômeno tomando por base a racionalidade econômica trouxe severos avanços no entendimento de suas causas e efeitos, resultando em orientações de políticas públicas e em um combate mais eficiente.

Esta seção busca fazer uma breve revisão da literatura. Para uma revisão mais pormenorizada, Bardhan (1997), Tanzi (1998), Svensson (2005) e Balbinotto Neto e Garcia (2006) fazem ótimas exposições do estado das artes do assunto e de seus artigos seminais.

2.1 Conceito

Corrupção é um fenômeno de difícil definição. Conforme afirma Bardhan (1997), não é algo restrito ao setor público, também pode ocorrer no setor privado. O problema é que, quando ocorrido neste, a concorrência pode atuar “punindo” a empresa. Por sua vez, quando manifestado naquele, devido às falhas de mercado, a corrupção perdura

e pune toda a sociedade. Neste trabalho estudaremos apenas a corrupção em sua face pública e a definiremos no sentido atribuído pelo Banco Mundial, definição também acalantada por Bardhan (1997), Tanzi (1998) e Svensson (2005), sendo o fenômeno entendido como “*the abuse of public office for private gain*”. Como toda definição, esta cria lacunas e discordância. No entanto, para nosso objetivo, tal estreitamento de conceito é razoável e necessário.

2.2 Origens

A O estudo das origens da corrupção tem sido feito basicamente de duas formas: uma que busca uma modelagem do comportamento corrupto, microeconomicamente fundamentado; e outra que considera análises de dados agregados, geralmente em nível mundial, analisando, nos países apresentados como mais corruptos, o que poderia tê-los influenciado nesse caminho.

Tomando-se por base uma modelagem microeconômica, pode-se analisar a corrupção à luz de Becker (1968). Para o autor, os indivíduos e o Estado otimizam suas funções utilidade, inclusive no caso de ilícitudes, avaliando a relação custo/benefício de suas ações, encontrando um “ponto ótimo” da prática ilegal – o indivíduo avalia o ganho esperado como benefício e a pena esperada como custo, enquanto o Estado avalia o bem-estar da sociedade (segurança) como benefício e o gasto com segurança pública, justiça e reclusão como custo.

Dessa forma, estendendo o raciocínio de Becker à prática de corrupção: para o agente público, esta seria uma função do benefício esperado (propina, influência, “camaradagem”...) e do custo esperado (perda do emprego, reclusão, desaprovação social...). A teoria abre espaço para uma ação governamental de controle da corrupção, pois o Estado pode manipular variáveis determinantes da prática (salários, penas e probabilidade de punição).

Seguindo o raciocínio de Becker (1968), Rose-Ackermann (1975) analisa particularmente o caso da corrupção com um enfoque no modelo Principal-Agente. No modelo, o principal (governo) delega tarefas aos seus funcionários (agentes), que as executam estando sujeitos a propostas de

suborno pelos influenciados pela tarefa. O problema da corrupção surge da diferença da função utilidade do principal e do agente. Enquanto o governo busca o ótimo social, o funcionário busca o ótimo privado, que, muito provavelmente, diverge do ótimo anterior. Dado que as informações são assimétricas – o agente conhece muito mais suas ações do que o principal –, o resultado é uma prática fora do ótimo social.

Estendendo o raciocínio, Acemoglu (2000) faz uma análise da existência de corrupção como sendo um estado de *second-best*, criado pela necessidade de intervenção estatal. Falhas de mercado fazem o Estado intervir na economia almejando uma situação melhor para a sociedade. A intervenção, por sua vez, executada por agentes a serviço do governo, gera oportunidades de corrupção, como o modelo Principal-Agente propõe. Dessa forma, uma intervenção ótima com corrupção existe e pode ser diferente da intervenção na qual o fenômeno corrupção não existisse.

Alesina e Angeletos (2005) apresentam também uma relação de *trade-off* entre a intervenção governamental (com enfoque na correção de desigualdades) e corrupção. Para o estudo, os autores trabalham com dois tipos de desigualdade: uma gerada pela corrupção e outra gerada por mérito pessoal. As sociedades tendem a considerar a intervenção governamental mais legítima quando focada na correção de desigualdades geradas pela corrupção do que na correção de desigualdades geradas pelo mérito individual. Assim, quanto mais percepção de corrupção tiver uma sociedade, mais legítima será a intervenção governamental para dirimi-la. No entanto, ao gerar mais intervenção, o Estado gera também mais corrupção, caindo em um círculo vicioso.

Em outro ponto, temos os trabalhos que buscam avaliar a influência dos possíveis fatores de controle do Estado na prática. Avaliando o incentivo salarial, Van Rijckeghem e Weder (2001) analisam a relação entre os níveis salariais da burocracia de uma série de países e seu impacto no nível de corrupção das economias; confirmam a hipótese de que o salário influencia negativamente a corrupção; e encontram correlação entre a qualidade da burocracia e os níveis salariais dos países.

Avaliando os incentivos de Becker (1968) e encontrando resultados similares aos de Van Rijckeghem e Weder (2001), Di Tella e Schargrodsky

(2003) analisam as medidas anticorrupção no sistema de saúde pública da cidade de Buenos Aires. Concluem que incentivos salariais e mecanismos de controle e auditoria exercem forte impacto negativo sobre a atividade de corrupção.

Avaliando o peso da assimetria de informação, Reinikka e Svensson (2007) analisam o impacto de um programa de transparência em recursos escolares na qualidade dos gastos públicos aplicado em Uganda. No programa, os pais de alunos são informados, por jornais distribuídos próximo às escolas, dos gastos extra-salariais ocorridos (com estrutura e material didático, por exemplo). Concluem que onde o programa foi implementado houve uma melhora na qualidade dos gastos, assim como um melhor rendimento dos alunos.

O trabalho de Ferraz e Finan (2007) contribui de maneira similar ao demonstrar o peso da mídia no combate à corrupção. Nele, os autores avaliam o impacto que a difusão, por meio de rádio, dos resultados de auditorias governamentais gera na construção da imagem dos prefeitos brasileiros em seus governados. Os autores concluíram que nos municípios onde há divulgação dos resultados das auditorias por rádio os eleitores tendem a punir os prefeitos corruptos com a não reeleição.

Na linha dos dois trabalhos anteriores, mas considerando os dados de diversos países e avaliando a influência de uma imprensa livre sobre a corrupção, Brunetti e Weder (2003) encontram forte correlação negativa entre o nível de liberdade de imprensa e a prática de corrupção. Para os autores, a imprensa funciona como um meio de controle externo, sendo muito incentivada a publicar denúncias como forma de promoção de sua credibilidade.

Analisando uma ideia sugerida por Rose-Ackerman (1975), Ades e Di Tella (1999) buscam uma relação entre o nível de concorrência e a prática de corrupção. Encontram evidências de que mercados beneficiados por monopólios naturais ou isolados por políticas de barreiras comerciais tendem a ter mais corrupção que mercados livres.

Alguns estudos fazem uma análise *ex-ante* de situações de corrupção para depois traçar interpretações acerca dos dados. São os casos de Treisman (2000) e Hunt (2005). O primeiro, em seu artigo "*The causes*

of corruption: a cross-national study”, busca identificar que fatores teriam influência pró e contra a corrupção em diversos países, utilizando uma compilação de dados de indicadores de risco de pesquisas realizadas na década de 1990. Suas principais conclusões são: o crescimento econômico é claramente associado a níveis baixos de corrupção; estados centralizados apresentam menores índices de corrupção que estados descentralizados; e ex-colônias britânicas apresentam índices de corrupção mais modestos que ex-colônias de outros países.

A correlação entre corrupção e crescimento, em relação inversa, não é novidade no estudo de economia da corrupção. Esta diminui a eficiência elevando os custos e aumentando o risco das decisões, inibindo tanto o investimento em capital físico como em capital humano (MAURO, 1995; ALONSO-TERME; DAVOODI; GUPTA, 2002). A descentralização do governo pode levar a mais corrupção se houver competição de práticas corruptas pelos diversos entes da Federação. Por fim, segundo o autor, as ex-colônias britânicas podem ter índices de corrupção mais modestos por diversos fatores: a religião protestante, com sua cultura mais individualista e de trabalho; a herança de um sistema legal baseado na *Common Law* (que prioriza o direito à propriedade) e não no direito romano. Há ainda a possibilidade de um viés pró-britânico na resposta aos questionários da Transparency International.

Numa abordagem com dados micro, na qual busca identificar por que alguns setores da burocracia demonstram mais corrupção do que outros, há o trabalho de Hunt (2005). A autora, utilizando uma base de dados coletada por meio de entrevistas realizadas pelo governo peruano, conclui que a corrupção é mais vista em setores nos quais o governo peca pela lentidão (principalmente o Judiciário) ou em setores em que o agente do governo tem um alto poder associado a uma abordagem de campo individualizada (polícia).

No caso do setor lento, a propina aparece como uma forma de “agilizar” o tratamento dado ao indivíduo que a paga (*red tape*). Uma maior celeridade nos processos do governo traria uma significativa queda nas taxas de corrupção. No caso do setor com alto poder, a medida recomendada seria um aumento da fiscalização dos agentes.

Harstad e Svenson (2009) trazem uma análise inovadora ao unir a corrupção e o *lobbying* em uma mesma natureza de ação. Tradicionalmente abordados como fenômenos distintos nos estudos sobre *rent-seeking*, os autores analisam ambos como estágios de uma mesma prática em instituições e economias de escala diferentes.

Para os autores, a corrupção seria o “dobrar” a norma, com um custo (propina) para cada uma das vezes que fosse praticada. O *lobbying*, por sua vez, é o modificar a norma, que, por suposição, tem resultado mais duradouro e um custo fixo único bem mais elevado que o da propina. A empresa teria incentivos para praticar corrupção enquanto fosse pequena, com escala de produção reduzida. A partir de certo tamanho, quando o custo da soma das propinas ultrapassa o de praticar *lobbying*, é mais interessante modificar a lei.

Apesar de criar a ideia de ser a corrupção algo passageiro no ciclo de desenvolvimento de um país, os autores chamam a atenção para um fenômeno importante: a possibilidade de existência de um círculo vicioso de corrupção-pobreza no qual um alto nível de corrupção impossibilite a formação de capital pelas empresas.

2.3 Efeitos

Apesar de uma inicial controvérsia, na qual alguns autores argumentavam que a corrupção poderia funcionar como um “lubrificante” de economias enrijecidas (LEFF, 1964; HUNTINGTON, 1968), o consenso atual é de que a corrupção traz, em seu saldo geral, efeitos negativos à economia, como queda da taxa de investimento e conseqüente queda do crescimento (MAURO, 1995), piora na distribuição de renda, distorção da incidência tributária e geração de perda de foco das políticas públicas (ALONSO-TERME; DAVOODI; GUPTA, 2002).

Analisando o investimento, Mauro (1995) apresenta um estudo no qual encontra correlação negativa entre corrupção e crescimento econômico. Estudando como a corrupção afeta o nível de investimento – e, conseqüentemente, de crescimento econômico – de diversos países, o autor conclui que a existência de corrupção inibe o investimento do setor privado – por elevar riscos e custos –, reduzindo o nível de crescimento econômico do país.

Alonso-Terme, Davoodi; Gupta (2002) vão um pouco mais além quando analisam não só a questão da influência da corrupção em relação à eficiência econômica, mas em que medida esta modifica a distribuição de renda de uma economia. Assim, encontram correlação negativa entre corrupção tanto com a distribuição de renda como com o crescimento econômico.

Para os autores, a corrupção afeta o crescimento pelo mesmo motivo apontado por Mauro (1995) e compromete a distribuição de três formas: altera a progressividade do sistema tributário – os mais ricos conseguem burlar o fisco; modifica o foco dos gastos com políticas sociais – pois os mais ricos conseguem “tratamentos especiais” por meio de propina (*red tape*); e inibe a formação de capital humano, pois piora a qualidade do sistema de ensino ao gerar fuga de recursos. Dessa forma, a renda dos mais pobres cresce menos que a dos mais ricos.

2.4 Mensuração

A corrupção, por se tratar de um fenômeno de difícil observação, é também difícil de ser estudada. Boa parte dos artigos listados até agora trabalham com dados provenientes de pesquisas de opinião de percepção de corrupção (como o *Corruption perception index*, da Transparency International), e seus resultados apresentam carga subjetiva que pode comprometer sua veracidade.

Buscando avaliar a precisão dos dados provenientes desses índices, temos o trabalho de Fisman e Miguel (2007). No artigo, os autores fazem uma análise do cumprimento das leis de trânsito pelos diplomatas em missão na cidade de Nova Iorque.

Os diplomatas naquela cidade, até certa data, gozavam de imunidade, inclusive nas leis de trânsito. Com uma base de dados fornecida pelo departamento de trânsito local sobre as multas geradas por estacionamento proibido recebidas pelos diplomatas, os autores fizeram um índice em que comparavam a relação entre o número de multas e o número de diplomatas por país.

O índice criado, baseado nas preferências reveladas dos agentes, teve um ajuste muito bom com o índice de corrupção utilizado,

o *Corruption perception index*, da Transparency International, o que é um forte argumento a favor da legitimidade desse índice, dada sua semelhança com um índice baseado em comportamentos corruptos reais.

Outra contribuição para o estudo da mensuração da corrupção é o trabalho de Olken (2009), no qual o autor estuda, em uma obra de construção de rodovia na Indonésia, o quanto a percepção da corrupção está atrelada à sua real prática. Para isso, estima quanto seria o custo da obra em valores de referência e compara com o custo real executado.

Olken (2009) encontra relação positiva entre a realidade e a percepção, no entanto a última apresenta magnitude bem inferior, o que é um argumento desfavorável à utilização de índices de percepção de corrupção. Distorções na percepção também ocorrem quando há variação da diversidade étnica da população e do nível de participação nas atividades da comunidade. O autor termina com uma crítica à utilização de índices baseados em percepção, pois estes podem não refletir a corrupção real.

3 Situação do Brasil

3.1 Breve histórico¹

A corrupção no país, apesar do crescente espaço que tem ganhado na mídia, não é fenômeno recente e certamente nos vem acompanhando desde tempos distantes.² No entanto, conforme afirma Garcia (2003), a corrupção, como forma organizada, parece surgir durante o governo de Juscelino Kubitschek, com o Plano de Metas, no qual a execução de uma série de obras de construção civil eivadas de diversos vícios, aliada à falta de transparência, abriu espaço para a disseminação da prática sistematizada de superfaturamento no país, propiciando lucros exagerados às empreiteiras.

Posteriormente, durante o período militar, a falta de transparência nas ações do governo e a censura criaram um ambiente de aparente

¹ Os casos aqui relatados foram baseados no acervo do Museu da Corrupção: <www.muco.com.br>.

² Relatos em passagens literárias podem ser facilmente encontrados tanto nas obras de Machado de Assis como nas de Lima Barreto, ainda no fim do Império e começo da República, respectivamente.

ausência de corrupção. No entanto, a alta intervenção estatal e a quantidade de obras públicas do período eram terreno fértil para a prática. Mesmo com o poder exercido pelo governo sobre os veículos de mídia, alguns casos chegaram a vir à tona, como o da Rodovia Transamazônica, dos empréstimos concedidos à Lutfalla (envolvendo o então governador de São Paulo, Paulo Maluf) e da Proconsult (durante a apuração das eleições de 1982). Mesmo sem a irregularidade comprovada, os eventos citados – e outros não citados – dão indícios de que o período não foi isento de corrupção, como pode aparentar.

A partir de 1985, com a volta do regime democrático e da liberdade de expressão, vários casos de corrupção começam a ser divulgados, chegando a gerar uma Comissão Parlamentar de Inquérito no ano de 1988 (CPI da Corrupção), na qual o então presidente José Sarney era acusado de comandar um vasto esquema de desvio de verbas públicas.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 traz um marco moralizador do serviço público em nível federal. Além de prever um controle mais rigoroso do orçamento, a nova Carta Magna limita a investidura em cargo ou emprego público à aprovação em concurso público, dando à meritocracia o peso devido, conforme diversos estudos acerca da qualidade burocrática.³ Além disso, a nova Constituição define como princípios da administração pública a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade.⁴

O governo posterior, de Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente eleito diretamente depois de mais de duas décadas de restrições democráticas, apesar de medidas tomadas com o intuito de diminuir a participação do Estado na economia (e assim também diminuir o campo para a corrupção), exibiu o caso de corrupção mais emblemático de nossa história recente. Um esquema de caixa dois e vendas superfaturadas, comandado por seu assessor Paulo César Farias, foi descoberto no segundo ano de governo, levando o presidente a ter seu mandato impugnado.

Posteriormente, durante o governo de Itamar Franco, é posta em prática uma das leis mais importantes para o combate à corrupção no

3 RAUCH; EVANS (1999).

4 Posteriormente, em 1998, foi adicionado também o Princípio da Eficiência.

Brasil: a Lei n. 8.666, de 1992, que institui normas para as licitações e os contratos firmados pela administração pública.

Silva (1997), em seu trabalho “O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política”, defende a lei com aporte na teoria econômica da corrupção. Baseado na modelagem principal-agente, o autor argumenta existir a impossibilidade de um Estado gerencial e defende a necessidade de controle das decisões da burocracia. Conforme afirma o autor (SILVA, 1997, p. 28):

A grande virtude da Lei 8.666/93 foi exatamente ter limitado o poder discricionário dos burocratas nos procedimentos associados à possibilidade de fraude na licitação. Esse fato já representa um mérito da lei, pois coaduna-se tal princípio com os fundamentos da concorrência. A lei obriga o burocrata a licitar pelo menor preço e é proibido restringir a participação de empresas nas concorrências públicas, fato que representa a eliminação de barreiras à entrada no mercado onde o governo muitas vezes atua como monopsonista. Há outras virtudes associadas à limitação do poder discricionário dos burocratas: eles são obrigados a pagar as faturas em ordem cronológica, evitando, dessa forma, o uso do cargo para a obtenção de propinas associadas a tratamentos especiais.

Nos anos posteriores, durante os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), o país toma uma posição mais clara de diminuição de sua atuação direta na economia, levando à iniciativa privada uma série de empresas estatais. Tal medida, além de funcionar como ajuste dos gastos do governo e balanceador de divisas,⁵ tende a diminuir as possibilidades de prática de corrupção ao diminuir os poderes da burocracia. No entanto, no caso brasileiro, a privatização pode ter criado outras ineficiências para a economia por falha no processo, culminando em vendas privilegiadas a custos muito baixos e gerando monopólios e concentração de renda.⁶

5 A inflação foi por muito tempo utilizada como financiadora do déficit público. O sucesso do plano de estabilização dependia, portanto, de um ajuste nas contas do governo. Além disso, a fixação da taxa de câmbio criou um enorme déficit na balança comercial, que era compensado pela entrada de divisas pela conta de capital. Para uma análise mais detalhada, ver Giambiagi et al. (2005).

6 Uma crítica à política de privatização fomentada pelo FMI e pelo Banco Mundial pode ser lida em Stiglitz (2002).

Um grande avanço do período foi a aprovação da Lei Complementar n. 101, ou Lei de Responsabilidade Fiscal. Com sua aprovação, os gestores do Executivo passaram a ter de limitar seus gastos à sua capacidade de arrecadação. Tal lei visou a acabar com a prática comum no Brasil de os prefeitos e governadores frequentemente deixarem altas dívidas para serem pagas pelos seus sucessores. Além disso, a lei também contribuiu fortemente para o aumento da transparência dos gastos públicos em todos os níveis de governo da Federação.

Apesar dos avanços, casos de corrupção também ocorreram no período, como o do Banestado, o do superfaturamento das obras do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de São Paulo e o do Banco Marka, que envolvia o banqueiro Salvatore Cacciola.

Ainda no fim do governo FHC, foi criada a então Corregedoria-Geral da União – depois, em 2003, denominada Controladoria-Geral da União (CGU) –, órgão incumbido de assistir o presidente da República nos seguintes assuntos: defesa do patrimônio público, controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, atividades de ouvidoria e incremento da transparência.

Durante o governo posterior, de Luiz Inácio Lula da Silva, algumas medidas importantes foram tomadas no combate à corrupção. A elevação da CGU ao *status* de ministério, a maior autonomia dada à Polícia Federal⁷ (PF) e a recente aprovação da Lei Complementar n. 135, ou Lei da Ficha Limpa, que impede que candidatos com condenação na Justiça possam concorrer a cargos eletivos, são alguns exemplos. Esta última surge como marco da iniciativa popular no país, uma vez que teve origem em projeto de iniciativa popular amplamente divulgado por meio das redes sociais Twitter e Facebook e pela ONG Avaaz.org.

Apesar dos avanços, o período do governo recente não foi, como sabemos, isento de grandes casos de corrupção: a CPI dos Correios, na qual se investigou um esquema de fraude em licitações; o esquema do Mensalão, que levou o ministro chefe da Casa Civil, José Dirceu, a ter seu mandato cassado; e a CPI das Ambulâncias, surgida em detrimento

⁷ Apesar de não haver um estudo criterioso, a série de notícias sobre operações da PF e os dados sobre o número de operações ocorridos no período levam a essa conclusão.

da Operação Sanguessuga, da PF, que investigou um esquema de fraude em licitações na compra de ambulâncias dão-nos uma amostra restrita do que ocorreu no período.

Uma coisa é certa: apesar dos diversos avanços apontados (e dos não apontados) no combate à corrupção, esta ainda está presente e ativa no governo brasileiro em todas as suas esferas. Nas próximas seções, serão mostradas estimativas mais objetivas do nível de corrupção no período recente e de como esta tem afetado o produto do Brasil – e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população.

3.2 Indicadores

Índices de corrupção baseados em análises subjetivas têm sido elaborados por organizações não governamentais, institutos de pesquisa, agências de consultoria e análise de risco e órgãos internacionais.

Apesar das críticas à sua utilização,⁸ eles constituem um marco na análise científica do fenômeno, não podendo ser desprezados. Nesta seção, serão analisados dois dos principais índices, avaliando a situação brasileira eles.

3.2.1 *Worldwide Governance Indicators*

O Banco Mundial publica anualmente o *Worldwide Governance Indicators*, composto de cinco indicadores elaborados com base em outros índices de governança fornecidos por diversas organizações não governamentais, empresas de análise de risco, instituições de pesquisa, organizações internacionais e análise de autoridades no assunto. Os indicadores possuem boa amplitude, pois são analisados dados de governança de 213 países. Os cinco indicadores disponíveis são: *voice and accountability; political stability and absence of violence; government effectiveness; regulatory quality; rule of law; e control of corruption.*⁹ Os dados disponíveis no *site* do Banco Mundial são referentes aos anos de 1996 a 2009.

⁸ Ver Olken (2009).

⁹ Devido à difícil tradução de alguns termos, decidiu-se por mantê-los no idioma original.

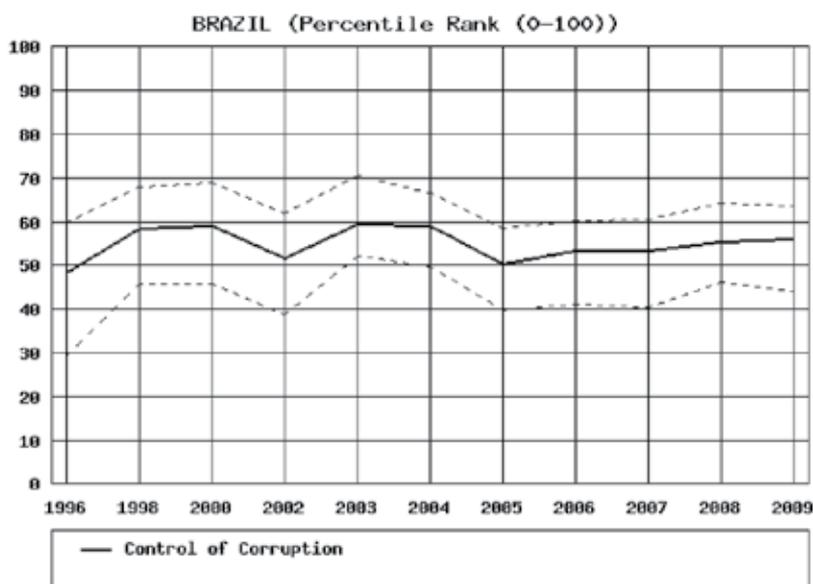
**Tabela 1. Evolução anual percentilica do Brasil
no *control of corruption***

Ano	Percentil	Score	Erro-padrão
2009	56.2	-0.07	0.15
2008	55.6	-0.05	0.14
2007	53.6	-0.15	0.15
2006	53.4	-0.15	0.14
2005	50.5	-0.18	0.15
2004	59.2	+0.11	0.15
2003	59.7	+0.21	0.17
2002	51.9	-0.13	0.17
2000	59.2	+0.11	0.19
1998	58.7	+0.05	0.19
1996	48.5	-0.25	0.12

Fonte: KAUFMANN; KRAAY; MASTRUZZI (2010)

Apesar da correlação possivelmente existente entre todos os índices e a corrupção, o indicador que mais nos interessa é o *control of corruption*. Esse indicador mostra a posição de um país no quesito controle da corrupção em comparação com os outros. Conforme podemos ver na Tabela e no Gráfico 1, a posição percentilica do Brasil dentre os outros países dos quais o indicador também é computado permaneceu relativamente estável durante o período analisado.

Gráfico 1. Evolução anual percentilica do Brasil no *control of corruption*



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

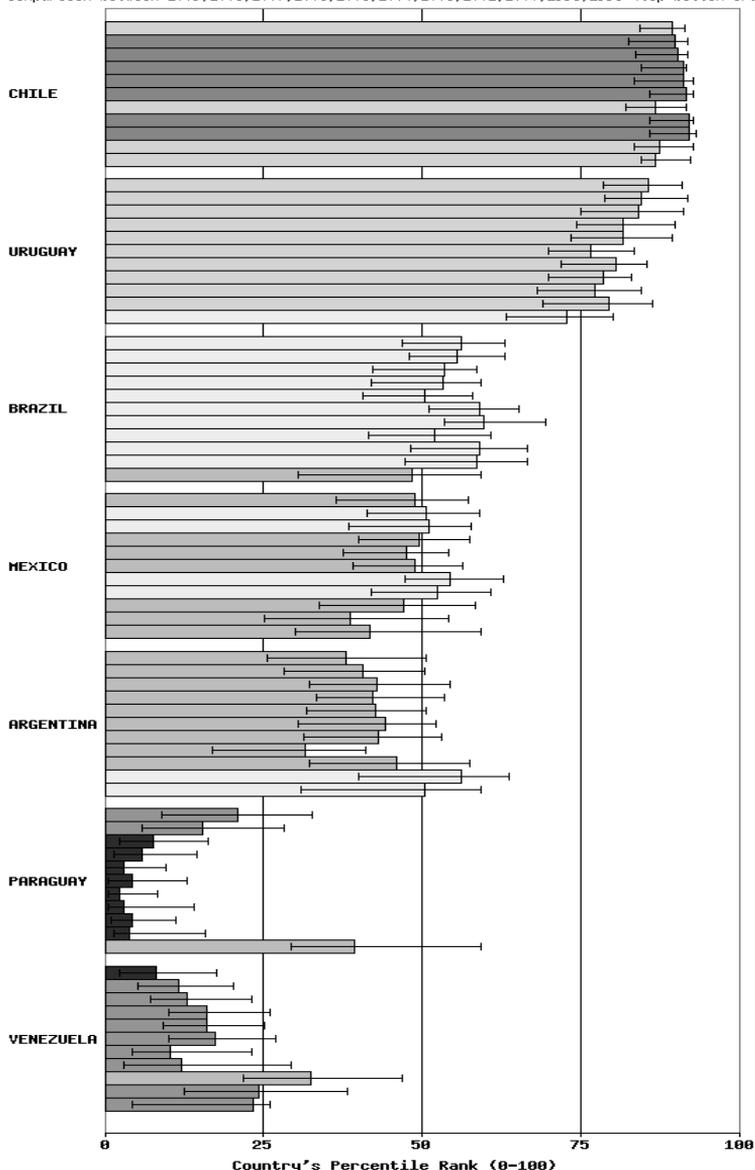
Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

Como o *control of corruption* é um índice de posição, sua análise dependerá de como tem sido o combate à corrupção em nível mundial. Caso a corrupção mundial tenha se mantido estável, o empenho do Brasil no combate ao fenômeno também se manteve. No entanto, se o mundo tiver aumentado/diminuído seu empenho no controle da prática, também o Brasil terá aumentado/diminuído seu esforço.

Comparando a situação do Brasil com a dos outros países do Mercosul, do Chile e do México, vemos que dentre estes também nos encontramos em posição intermediária. No Mercosul, o Uruguai encontra-se no topo e com trajetória levemente ascendente. A Argentina vem em terceiro, com trajetória descendente, seguida pelo Paraguai e pela Venezuela, em situações críticas. Os gráficos individuais de cada país podem ser mais bem analisados no Anexo 1 deste trabalho.

Gráfico 2. Evolução anual do *control of corruption* para o Mercosul, o Chile e o México

Control of Corruption (2009)
Comparison between 2009,2008,2007,2006,2005,2004,2003,2002,2000,1998,1996 (top-bottom order)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.

3.2.2 Corruption perception index

O índice mais popular sobre o assunto é provavelmente o *Corruption perception index* (CPI-TI), construído e publicado anualmente pela Transparency International, que é uma organização não governamental fundada em 1993 com atuação internacional no combate à corrupção por meio de coalizões com o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Tabela 2. Evolução anual do CPI-TI para o Mercosul, o Chile e o México¹⁰

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	5,24	3,41	2,81	3	3	3,5	3,5	2,8	2,5	2,5	2,8	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Brasil	2,7	2,96	3,56	4	4,1	3,9	4	4	3,9	3,9	3,7	3,3	3,5	3,5	3,7	3,7
Chile	7,94	6,8	6,05	6,8	6,9	7,4	7,5	7,5	7,5	7,4	7,3	7,3	7	6,9	6,7	7,2
México	3,18	3,3	2,66	3,3	3,4	3,3	3,7	3,6	3,6	3,6	3,5	3,3	3,5	3,6	3,3	3,1
Paraguai	-	-	-	1,5	2	-	-	1,7	1,7	1,6	1,9	2,1	2,6	2,4	2,4	2,2
Uruguai	-	-	4,14	4,3	4,4	-	5,1	5,1	5,1	5,5	5,9	6,4	6,7	6,9	6,7	6,9
Venezuela	2,66	2,5	2,77	2,3	2,6	2,7	2,8	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2	1,9	2

Fonte: tabelas do CPI-TI dos anos de 1995 a 2010. Disponíveis em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 14/02/2011

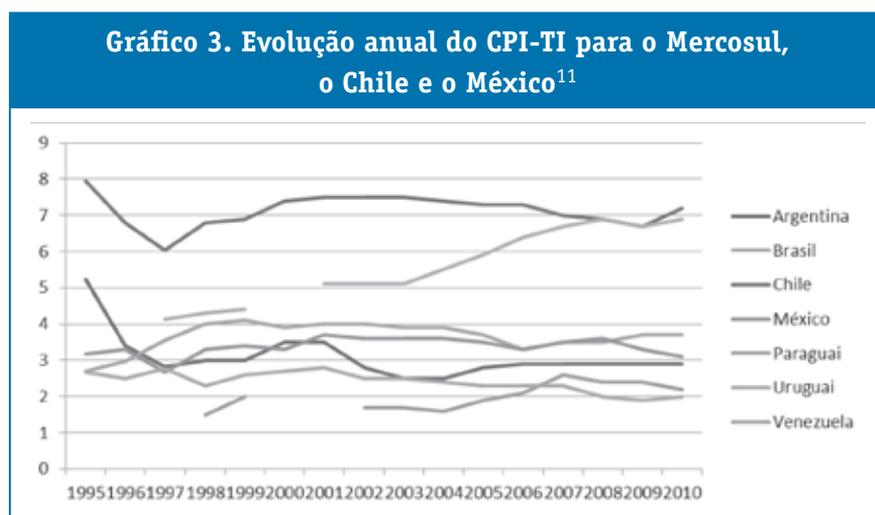
O CPI-TI é um índice baseado em pesquisas de opinião, o que, de certa forma, gera resultados subjetivos – a forma como um indiano percebe a corrupção real do seu país pode ser diferente da forma como um brasileiro a percebe – e pode comprometer sua aplicabilidade. Ainda assim, é o mais conhecido e mais utilizado nos estudos de análise *cross-country*. Em seus resultados, o índice pode variar de zero a dez, sendo dez a menor percepção de corrupção, e zero, a maior.

Conforme a Tabela 2, vemos que a variação do CPI-TI para o Brasil também tem sido pequena. A diferença entre o CPI-TI e o WGI é que aquele atribui uma nota, enquanto este indica apenas uma posição. De acordo com o CPI-TI, o efeito do combate à corrupção na percepção desta não se tem alterado muito, dada a baixa variação do índice. Uma análise da posição do Brasil baseada no CPI-TI, nos moldes do WGI, é

¹⁰ Não existem dados completos para o Paraguai e o Uruguai.

complicada devido ao fato de a amostra de países do CPI-TI ter variado muito desde suas primeiras publicações.

Analisando os dados dos países selecionados, vemos que, assim como no *control of corruption*, Chile e Uruguai apresentam uma situação de corrupção percebida acima da dos outros países. Também como no outro indicador, o Uruguai demonstra uma trajetória ascendente durante o período, no entanto bem mais acentuada neste – provavelmente pelo fato de pontos adicionais no CPI-TI terem influência marginal decrescente na posição do país no WGI. Paraguai e Venezuela também se encontram nas piores situações, mas a Venezuela apresenta leve tendência descendente.



Fonte: Tabelas do CPI-TI dos anos de 1995 a 2010. Disponíveis em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 14/02/2011.

Assim como no *control of corruption*, o Brasil apresenta-se em situação intermediária. No entanto, a diferença entre ele e os países do topo é muito maior do que entre ele e os países da base, mostrando que nossa situação está longe de ser confortável.

11 Não existem dados completos para o Paraguai e o Uruguai.

3.3 Origens e consequências da corrupção no Brasil

Alguns trabalhos em economia da corrupção podem ajudar a entender o porquê da situação atual de corrupção no Brasil.

Treisman (2000), conforme vimos na seção 2, afirma que ex-colônias portuguesas (como o Brasil), francesas e espanholas, possivelmente por possuírem um sistema de direito baseado no romano (que não prioriza os direitos à propriedade, como o *Common Law* faz), tendem a apresentar maiores índices de corrupção do que as ex-colônias britânicas. O autor conclui ainda que países com baixos níveis de desenvolvimento econômico, ou ao menos intermediário, apresentam maiores índices de percepção de corrupção (como no caso do Brasil).

Outra explicação da situação brasileira vem do trabalho de Mohtadi e Roe (2003). Os autores argumentam que democracias recentes apresentam mais corrupção que as mais consolidadas. O fenômeno é descrito como uma curva em formato de “U” – quando comparados os países em seus níveis de corrupção e suas histórias democráticas. Para explicar o fenômeno, os autores utilizam um modelo de dois setores: um de atividade produtiva e outro de *rent-seeking*. Democracias novas apresentam muita instabilidade política e restrição ao fluxo de informações, dando mais incentivo às práticas *rent-seeking* do que à produtiva. Conforme o regime se consolida, a atividade produtiva vai se tornando mais atrativa, e os indivíduos vão migrando do setor “parasitário” para o setor produtivo.

Dentre os trabalhos que buscaram avaliar o custo da corrupção para o crescimento econômico, inclusive para o brasileiro, o de Silva, Garcia e Bandeira (2001) e o de Carraro, Fochezatto, Hilbrecht (2006) merecem destaque. Silva, Garcia e Bandeira (2001) utilizam em seu estudo um modelo neoclássico de crescimento econômico. Segundo os autores, a média da renda por trabalhador dos 81 países analisados para o ano de 1998 é de US\$ 14.601,74. Se todos os países tivessem um índice de corrupção igual ao da Dinamarca, a renda por trabalhador média da amostra aumentaria para US\$ 18.328,15, um aumento de 26%.

O caso brasileiro seria ainda pior, uma vez que estamos abaixo do índice médio de corrupção mundial. Caso o Brasil tivesse um índice

de percepção de corrupção igual ao da Dinamarca, nossa renda por trabalhador em 1998 subiria de US\$12.145,34 para US\$17.353,55, um aumento de 43%.

Os autores estimam ainda o efeito da corrupção na taxa de juros de longo prazo. No modelo, o Brasil apresenta, para o ano de 1998, uma taxa de juros de longo prazo de 28,8% ao ano. Se o índice de percepção de corrupção fosse o mesmo da Dinamarca, essa taxa cairia para 12,7%.

Por sua vez, Carraro, Fochezatto, Hilbrecht (2006), utilizando um modelo de crescimento econômico de equilíbrio geral, chegam a um resultado mais baixo, estimando o custo da corrupção em aproximadamente 11,36% da renda por trabalhador para o ano de 1998.

4 Combate à corrupção em números: dados da CGU e do Mpog

4.1 A Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) foi criada em 2001, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Seu objetivo é dar assistência ao presidente da República no combate à fraude e à corrupção e auxiliar na defesa do patrimônio público. Desde sua criação, a CGU vem conseguindo grande progresso no combate e na prevenção da corrupção.

A CGU, além de auditoria em órgãos do governo federal, realiza fiscalizações do uso de recursos públicos federais por Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), estados e municípios. É o órgão central do Sistema de Correição e do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal e é responsável pela formulação de políticas de prevenção e combate à corrupção, de transparência dos gastos públicos e de estímulo à participação e ao controle da sociedade.

A importância do órgão pode ser percebida ao se analisar um dos seus programas mais notórios – o de fiscalização dos recursos federais

repassados aos municípios brasileiros. Ferraz e Finan (2007), em seu trabalho *Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes*, avaliam o efeito que o programa tem na reeleição de prefeitos envolvidos em esquemas de corrupção. Os autores concluem que os prefeitos corruptos são geralmente punidos pelos eleitores com a não reeleição, desde que haja propagação dos resultados das auditorias pela mídia – em muitas cidades pequenas não há sequer uma estação de rádio local, o que limita o acesso da população à informação.

4.2 Descrição dos dados

A CGU mantém uma base de dados com informações sobre as punições expulsivas provenientes de processos administrativos disciplinares do Executivo Federal. Mensalmente, o órgão publica Relatórios de Punições Expulsivas com dados consolidados das punições. Os relatórios trazem dados de punições (demissões, cassações de aposentadoria e destituição de cargos em comissão) traçando discriminações dos tipos de punições, das fundamentações, dos órgãos e das unidades federativas onde ocorreram. Um dos problemas dessa base de dados é a sua característica agregada, que impossibilita uma análise *cross-section*.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog) publica também mensalmente o *Boletim Estatístico de Pessoal*, um relatório que contém diversos dados sobre todo o corpo de servidores públicos do Executivo Federal, tanto dos ativos como dos inativos. Nele podemos obter informações sobre as despesas de cada órgão, a quantidade de servidores, suas remunerações e informações sobre cargos e funções de confiança.

A próxima seção será uma análise das informações cruzadas dos dois relatórios à luz da teoria da economia da corrupção, com informações de como tem sido o combate à chamada *petty corruption* no governo brasileiro. Os relatórios utilizados para a análise são o Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU (que disponibiliza dados de 2003 a 2010), e o *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2011, do Mpog (que disponibiliza dados de 1995 a 2010).

4.3 Análise dos dados

Nesta subseção, buscar-se-á traçar um perfil da corrupção na burocracia do Executivo Federal analisando tanto os *Relatórios de Punições Expulsivas* como os *Boletins Estatísticos de Pessoal*.

Conforme podemos observar na Tabela 3 e no Gráfico 4, as punições por prática de corrupção em todas as suas três categorias vêm seguindo uma trajetória ascendente se considerarmos todo o período. Ao se analisar a porcentagem de servidores que praticaram atos ilícitos e foram punidos, é possível constatar que o número quase duplicou, tanto em termos absolutos como relativos. A porcentagem foi fortemente influenciada pelas estatísticas de demissão, que representam a grande maioria das penalidades aplicadas em todos os anos.

Tabela 3. Punições administrativas expulsivas aplicadas a estatutários por ano									
Punições	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Demissão	242	254	240	299	394	312	370	433	2544
Cassação	8	15	17	24	29	26	24	35	178
Destituição	14	23	15	34	23	41	44	53	247
Total	264	292	272	357	446	379	438	521	2969
Servidores	485980	499138	508963	528124	528420	539235	543143	549011	
% punidos	0,054	0,059	0,053	0,068	0,084	0,070	0,081	0,095	

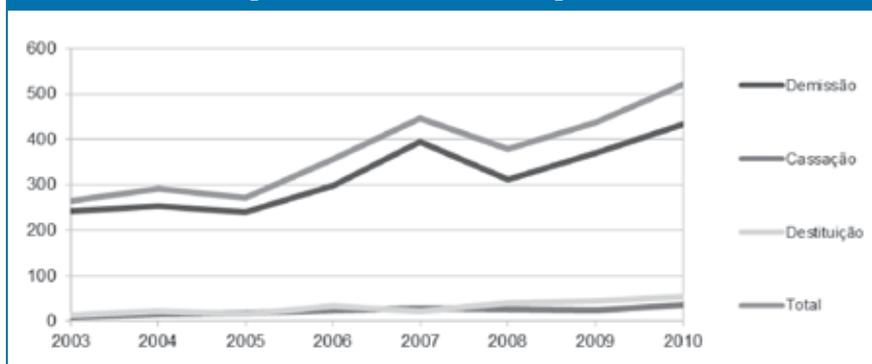
Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.4 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010 do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

O crescimento do número de punições apresenta interpretação controversa, pois o aumento pode ser devido tanto a uma política de fiscalização e auditoria mais enérgica praticada pelas corregedorias quanto ao resultado de uma maior quantidade de práticas passíveis de punição praticadas pelos servidores do Executivo, ou por ambos os fatores concomitantemente.

Levando-se em conta que a quantidade de aposentados e pensionistas quase não se alterou no período (de acordo com a Tabela 2.1 do

Boletim Estatístico de Pessoal, de dezembro de 2010 do Mpog, a variação no período 2003-2010 foi de apenas -2,2%), ao analisarmos a evolução das cassações de aposentadorias e pensões podemos ver que estas mais que quadruplicaram desde 2003, tanto relativa como absolutamente. Como a cassação tende a incidir na punição pela prática de um ato mais antigo que o da demissão, seu crescimento pode significar um maior esforço dos órgãos fiscalizadores de punir as práticas ilícitas, tanto correntes como pretéritas.

Gráfico 4. Punições administrativas expulsivas aplicadas a estatutários por ano



Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.4 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Dentre os fatores que, conforme apresentamos na seção 2, podem influenciar a prática de corrupção, temos o incentivo salarial. Analisando-se a evolução salarial, de acordo com a tabela com dados fornecidos pelo Mpog com a remuneração média dos servidores ativos do Executivo Federal (Tabela 4), vemos que esta, inclusive em termos reais, apresentou crescimento.

Tal política está em consonância com a orientação de Van Rijckeghem e Weder (2001) e Di Tella e Schargrotsky (2003), que concluíram em seus estudos que, sob um determinado nível de fiscalização, a remuneração assume papel relevante na decisão de praticar ou não o ato corrupto.

Tabela 4. Evolução salarial (média do setor público)

Ano	Nominal	Inflação ¹²	Real (2010)
1995	R\$ 1.400,00	1,086	R\$ 3.525,92
1996	R\$ 1.473,00	1,076	R\$ 3.416,00
1997	R\$ 1.620,00	1,057	R\$ 3.491,55
1998	R\$ 1.482,00	1,017	R\$ 3.022,16
1999	R\$ 1.820,00	1,089	R\$ 3.651,18
2000	R\$ 2.153,00	1,060	R\$ 3.964,77
2001	R\$ 2.410,00	1,077	R\$ 4.188,02
2002	R\$ 2.840,00	1,125	R\$ 4.583,69
2003	R\$ 3.439,00	1,060	R\$ 4.932,42
2004	R\$ 4.078,00	1,076	R\$ 5.519,41
2005	R\$ 4.094,00	1,057	R\$ 5.149,69
2006	R\$ 4.417,00	1,031	R\$ 5.256,86
2007	R\$ 4.942,00	1,045	R\$ 5.702,62
2008	R\$ 5.659,00	1,059	R\$ 6.251,17
2009	R\$ 6.219,00	1,043	R\$ 6.487,04
2010	R\$ 6.914,00		R\$ 6.914,00

Fonte: Tabela 3.1 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpeg disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf> e dados do IPCA disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc/ipca/ipca-inpc_201102_3.shtm>. Acesso em: 14/02/2011

A utilização dos dados da evolução salarial como influenciador da prática dos ilícitos deve ser feita com cautela. Para uma análise direta da variável, a fiscalização deveria ter se mantido em um mesmo nível, o que, conforme visto, é pouco provável. Outro problema está no hiato entre o momento da realização do ilícito e a data da publicação da penalidade expulsiva. A administração pode demorar a tomar conhecimento da prática, além do fato de o Processo Administrativo Disciplinar poder não prosseguir muito velozmente por uma série de fatores.

12 Medida com base no IPCA.

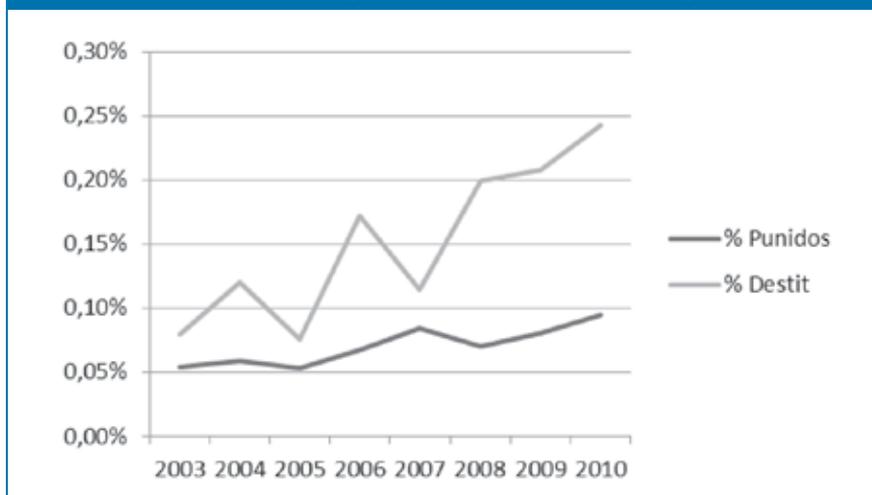
Tabela 5. Total de punidos x comissionados punidos

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Punições	264	292	272	357	446	379	438	521
Servidores	485980	499138	508963	528124	528420	539235	543143	549011
% punidos	0,05	0,06	0,05	0,07	0,08	0,07	0,08	0,09
Destituição	14	23	15	34	23	41	44	53
DASs	17559	19083	19925,0	19797	20187	20597	21217	21847
% destit.	0,08	0,12	0,08	0,17	0,11	0,20	0,21	0,24

Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabelas 2.4 e 5.6 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpg disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Rauch e Evans (1999) afirmam em seu trabalho que quanto menos meritocrática é a seleção dos agentes do Estado, pior será a qualidade da burocracia de um país. Utilizando os dados de destituição de cargos comissionados fornecidos pela CGU e dos dados sobre quantitativo dos comissionados do Mpg, fizemos uma simples análise da porcentagem de punidos em relação à porcentagem de destituídos.

Gráfico 5. Total de punidos x comissionados punidos



Fonte: Tabela 1 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabelas 2.4 e 5.6 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpg disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Podemos ver que a porcentagem de comissionados punidos se manteve sempre acima da porcentagem total de punidos (Tabela 5), o que indica um comportamento menos daqueles, inclusive crescendo proporcionalmente bem mais que a média nos oito anos da série.

O fato vai ao encontro e corrobora a argumentação de Rauch e Evans (1999). No entanto, a porcentagem maior de destituídos pode ser, ao menos em parte, devida ao fato de a legislação prever a destituição dos comissionados para fatos que gerariam somente suspensão para os servidores efetivos.

Tabela 6. Porcentagem de DAS do total de servidores ativos			
Ano	DAS	Ativos	% DAS
1997	17607	531725	3,31
1998	17183	513720	3,34
1999	16306	497125	3,28
2000	17389	486912	3,57
2001	17995	485303	3,71
2002	18374	485741	3,78
2003	17559	485980	3,61
2004	19083	499138	3,82
2005	19925	508963	3,91
2006	19797	528124	3,75
2007	20187	528420	3,82
2008	20597	539235	3,82
2009	21217	552893	3,84
2010	21847	568490	3,84

Fonte: Tabela 2.4 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 5.6 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpoq disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Apesar das políticas e dos estudos que buscam incentivar a seleção meritocrática para o serviço público, o Brasil vem apresentando um crescimento na porcentagem de agentes públicos selecionados por livre nomeação – Tabela 6 (os chamados “cargos de confiança”).

Mesmo pequena, vemos que a porcentagem de burocratas selecionados sem concurso público vem seguindo uma trajetória levemente ascendente, levando-se em consideração todo o período da série.

O próximo ponto do relatório a ser analisado é sobre as fundamentações utilizadas para a aplicação das punições. As fundamentações são embasadas pela Lei n. 8.112 de 1990, que rege os servidores civis do âmbito federal. Conforme seu art. 132, a demissão ocorrerá nos casos de:

Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

- I – crime contra a administração pública;
- II – abandono de cargo;
- III – inassiduidade habitual;
- IV – improbidade administrativa;
- V – incontinência pública e conduta escandalosa na repartição;
- VI – insubordinação grave em serviço;
- VII – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa própria ou de outrem;
- VIII – aplicação irregular de dinheiros públicos;
- IX – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- X – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;
- XI – corrupção;
- XII – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XIII – transgressão dos incisos IX a XVI do art. 117.

Que são:

Art. 117. Ao servidor é proibido:

- IX – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;
- X – participar de gerência ou administração de sociedade privada, personificada ou não personificada, exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;
- XI – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

- XII – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;
- XIII – aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;
- XIV – praticar usura sob qualquer de suas formas;
- XV – proceder de forma desidiosa;
- XVI – utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares.

Ainda de acordo com a mesma lei:

Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão.

Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.

Dessa forma, vemos que vários são os motivos que podem levar à aplicação de penalidades punitivas no serviço público federal, e a fronteira entre algumas é muito tênue, o que cria um problema para a análise das estatísticas de fundamentação legal. Qual a fronteira entre valimento indevido do cargo, improbidade administrativa, recebimento de propina e corrupção? A dificuldade na resposta a essa pergunta gera uma discricionariedade na seleção da fundamentação legal, o que torna problemática uma análise mais criteriosa das informações da Tabela 7.

Tabela 7. Fundamentação legal das punições		
Fundamentação legal	Acumulado de 2003 a 2010	
Valimento indevido de cargo	1579	33,48%
Improbidade administrativa	933	19,78%
Abandono de cargo	441	9,35%
Recebimento de propina	285	6,04%
Desídia	256	5,43%
Outros	1222	25,91%

Fonte: Tabela 2 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

A separação das punições por unidade da Federação onde o servidor trabalha ou trabalhava é outro ponto interessante a se analisar (Tabela 8). Complementamos a tabela com dados do *Boletim Estatístico do Mvog*, adicionando o total de servidores lotados em cada unidade da Federação (números de dezembro de cada ano) e calculando a porcentagem dos servidores punidos em cada ano e no total e a média do período.

Tabela 8. Punições por unidade da Federação														
UF	Pun.	Quadro	%	Pun.	%									
	2007			2008			2009			2010			Média	
AC	2	7020	0,03	3	7016	0,04	1	7201	0,01	4	7020	0,06	2,5	0,04
AL	4	14154	0,03	1	14277	0,01	3	14538	0,02	6	13517	0,04	3,5	0,02
AM	33	14692	0,22	27	14646	0,18	19	14704	0,13	20	14572	0,14	24,8	0,17
AP	12	14825	0,08	8	15491	0,05	4	15247	0,03	3	14420	0,02	6,75	0,05
BA	13	46892	0,03	27	47338	0,06	10	48299	0,02	24	44479	0,05	18,5	0,04
CE	12	41322	0,03	14	41296	0,03	15	41554	0,04	25	38890	0,06	16,5	0,04
DF	58	154997	0,04	72	150855	0,05	62	161684	0,04	60	166112	0,04	63	0,04
ES	10	16996	0,06	11	17280	0,06	15	17852	0,08	12	17624	0,07	12	0,07
GO	9	20543	0,04	7	21227	0,03	12	21825	0,05	5	20841	0,02	8,25	0,04
MA	13	19335	0,07	8	19501	0,04	13	19756	0,07	15	17117	0,09	12,3	0,06
MG	20	11254	0,18	14	11876	0,12	31	12143	0,26	19	94005	0,02	21	0,06
MS	6	11794	0,05	2	11799	0,02	3	12245	0,02	8	12550	0,06	4,75	0,04
MT	21	91470	0,02	7	91647	0,01	7	94850	0,01	49	12004	0,41	21	0,03
PA	18	33744	0,05	10	33937	0,03	9	34500	0,03	30	32148	0,09	16,8	0,05
PB	18	29231	0,06	8	29674	0,03	3	30101	0,01	7	28762	0,02	9	0,03
PE	16	32464	0,05	9	32209	0,03	12	33323	0,04	16	51419	0,03	13,3	0,04
PI	1	53180	0,00	1	53418	0,00	8	53923	0,01	1	14800	0,01	2,75	0,01
PR	24	15027	0,16	8	15083	0,05	16	15440	0,10	20	33427	0,06	17	0,09
RJ	43	278882	0,02	61	270099	0,02	99	280066	0,04	94	268639	0,03	74,3	0,03
RN	5	23229	0,02	5	23353	0,02	2	24364	0,01	13	11742	0,11	6,25	0,03
RO	25	55535	0,05	12	55884	0,02	7	57296	0,01	11	23752	0,05	13,8	0,03
RR	3	16903	0,02	6	16795	0,04	7	17040	0,04	8	16058	0,05	6	0,04
RS	17	11914	0,14	14	11924	0,12	21	12165	0,17	14	57534	0,02	16,5	0,07
SC	17	25646	0,07	15	26057	0,06	8	26593	0,03	10	27317	0,04	12,5	0,05
SE	2	85009	0,00	6	84706	0,01	1	86444	0,00	0	10716	0,00	2,25	0,00
SP	42	10979	0,38	23	11212	0,21	49	11501	0,43	41	84171	0,05	38,8	0,13
TO	2	4007	0,05	0	4165	0,00	1	4552	0,02	6	4284	0,14	2,25	0,05
Total	446	1141044	0,04	379	1132765	0,03	438	1169206	0,04	521	1137920	0,05	446	0,04

Fonte: Tabela 4 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.16 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mvog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Ao se analisar apenas as demissões brutas, percebe-se que os três estados que mais aplicam punições são, em ordem decrescente, Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo. No entanto, comparando as punições com o total do quadro dos estados, obtivemos os dados da última coluna de cada ano, que mostra a porcentagem dos servidores punidos. Relativamente, o número de punições no Rio de Janeiro e no Distrito Federal mostra-se bem inferior a seu valor bruto.

Uma análise mais criteriosa dos dados torna-se difícil pelo fato de não ser possível isolar variáveis importantes que ajudam a explicar as práticas punidas (como renda, sexo, etc.).

A Tabela 9, adaptada com dados da CGU e do Mpoq, mostra como vêm sendo distribuídas as punições por corrupção dentre os vários ministérios que integram o Poder Executivo Federal e a proporção de homens e mulheres em cada um. As informações podem ser analisadas à luz dos trabalhos de Hunt (2005) e Swamy et al. (2000). Segundo Hunt (2005), várias são as razões pelas quais a prática de corrupção pode variar entre os servidores públicos.

O serviço oferecido pode ser demandado por cidadãos com diferentes preferências e diferentes escrúpulos. Os agentes do governo, por possuírem certo poder de monopólio, podem impor diferentes preços para diferentes “clientes” pelos seus serviços (discriminação monopolística). Espera-se que agentes em órgãos com “clientes” mais ricos demandem mais e maiores propinas e que os menos escrupulosos busquem migrar para instituições e setores que ofereçam mais oportunidades para a prática de corrupção.

Tabela 9. Punições por órgão do Executivo Federal

Pasta	Servidores	Homens	% H	Mulheres	% M	Punidos	% P
MMA	8603	7599	71,2	3080	28,8	164	1,91
MPS	40724	17729	44,8	21880	55,2	746	1,83
MJ	26393	24750	79,9	6229	20,1	384	1,46
MDIC	2564	1855	59,3	1273	40,7	34	1,33
MME	2651	2204	65,7	1149	34,3	34	1,28
MTE	7519	4771	53,1	4217	46,9	91	1,21
MF	30004	20432	57,6	15036	42,4	349	1,16
MT	5023	4254	69,4	1877	30,6	47	0,94
MDA	6193	4427	67,5	2130	32,5	49	0,79
MAPA	11598	8585	73,4	3112	26,6	87	0,75
MI	2695	2072	67,9	978	32,1	15	0,56
MINC	2832	1885	50,2	1868	49,8	15	0,53
MCID	417	332	58	240	42	2	0,48
PR/CGU/ABIN	5667	5089	65,1	2731	34,9	20	0,35
AGU	7872	3686	50,4	3622	49,6	26	0,33
MC	1925	1549	66,1	794	33,9	6	0,31
MS	105596	22466	44,2	28385	55,8	327	0,31
MEC	181278	110087	51,3	104362	48,7	493	0,27
MP	15397	8648	61,3	5466	38,7	37	0,24
EX-TERR	18410	6166	41	8878	59	20	0,11
MCT	7019	4597	65	2470	35	7	0,10
MRE	3267	2296	61,7	1425	38,3	3	0,09
MD	28033	16264	59,7	10969	40,3	13	0,05
MTUR	360	211	47,3	235	52,7	0	0,00
ME	229	169	49,6	172	50,4	0	0,00
MDS	483	374	42,9	497	57,1	0	0,00
Total	522752	282858	54,8	233320	45,2	2969	0,57

Fonte: Tabela 5 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.7 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

Além disso, agentes realizam serviços diversos, e a propina por cada um deles pode variar, afetando a propensão a pagar dos governados. Essas propinas variam em tamanho porque o benefício do serviço e a capacidade do agente de prover o serviço também variam. A capacidade do agente de prover depende de quantos outros agentes estão envolvidos na execução do trabalho, do nível de monitoramento do agente pelos seus superiores e dos recursos disponíveis para a instituição em comparação com as demandas feitas aos agentes. A autora cita como exemplo o caso do policial rodoviário, que frequentemente aborda os motoristas numa relação um a um e tem controle completo sobre a imposição de multas, o que permite a abertura de um amplo campo para a prática de corrupção.

Há também o fato de as instituições variarem no grau interno de competição entre seus agentes com diferentes níveis de escrúpulo. A autora dá como exemplo um consumidor que deseja uma linha telefônica e é colocado diante de um agente que demanda propina. Nesse caso, ele tem a opção de retornar depois e, talvez, encontrar outro agente com mais escrúpulo. Em contrapartida, no caso do sistema Judiciário, não há a opção de se escolher outro juiz, a não ser que ele seja explicitamente pego demandando propina.

Finalmente, as instituições variam no nível em que o combate à corrupção seja uma prioridade ou não.

Voltando a nossos dados (Tabela 8), vemos que os ministérios que desde o início da série histórica demitiram mais de 1% de seus servidores são aqueles que trabalham diretamente com fiscalização, auditoria e concessão de licenças. São situações em que há poder de monopólio e, em diversos casos, o contato entre o agente público e o requerente ou fiscalizado se dá numa relação um a um.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) tem vinculado a ele o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), que realiza fiscalizações e concessões de licença de exploração. Tais trabalhos são muitas vezes feitos em locais remotos, onde o controle pelo governo das ações dos agentes é diminuto.

O Ministério da Previdência Social (MPS) possui vinculado o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que concede aposentadorias, auxílios e pensões. Os benefícios que os requerentes podem ter são muito elevados, o que gera um ambiente propício à corrupção.

O Ministério da Justiça (MJ) possui vinculadas a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF) e a Polícia Ferroviária Federal (PFF), que, devido à alta exposição a práticas ilícitas, também são alvos de práticas de corrupção.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) tem vinculado à sua estrutura o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi), que trabalha diretamente na concessão e na fiscalização de patentes, e o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), que trabalha na criação e na fiscalização de normas de produtos.

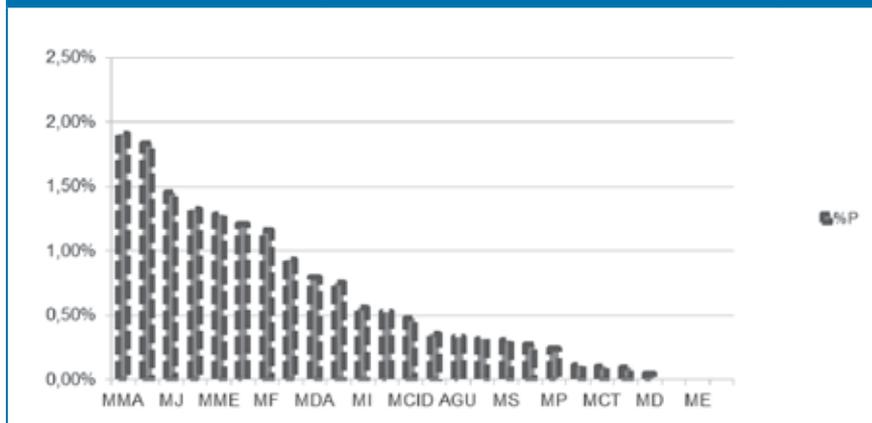
O Ministério de Minas e Energia (MME) possui vinculado o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que atua na concessão e na fiscalização da exploração dos recursos minerais do país.

O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) possui a competência de auditar e fiscalizar as relações trabalhistas existentes em todo o território nacional.

Finalmente, o Ministério da Fazenda (MF) possui vínculo com a Receita Federal, à qual compete a fiscalização aduaneira, além da arrecadação de uma série de impostos federais.

No outro extremo, temos o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Esporte (ME), o Ministério do Turismo (Mtur), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério da Pesca (MP), o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério das Comunicações (MC), que apresentam, em sua maioria, expedientes de fomento e negociação de atividades de interesse do Estado.

Gráfico 6. Porcentagem dos servidores punidos por órgão



Fonte: Tabela 5 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.7 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

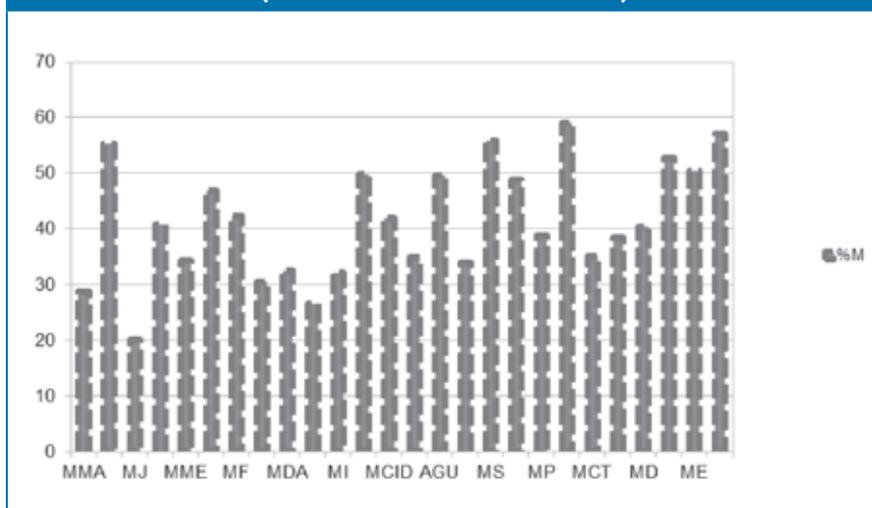
Ao analisarmos os dados em relação ao sexo (Gráficos 6 e 7), encontramos correlação negativa entre a participação de mulheres no órgão e a porcentagem de servidores demitidos nos últimos sete anos. Uma regressão linear simples foi realizada com os dados, sendo a variável dependente a proporção de punições (% P), e a variável explicativa a proporção de mulheres no órgão (% M). Pela regressão, um aumento de um ponto percentual na quantidade de mulheres no órgão gera uma queda de 0,00021% na quantidade de servidores punidos por corrupção.

Apesar da limitação de dados – o que impede o controle de outras variáveis importantes – e de nosso R^2 baixo, de apenas 0,136, o resultado é interessante como suporte ao argumento de Swamy et al. (2000).

As possíveis justificativas para o fenômeno apresentadas pelo autor, embasadas em estudos mais gerais de economia do crime, são: as mulheres podem desenvolver mais aversão ao risco do que os homens, ou então perceber maior probabilidade de serem pegas (PATERNOSTER; SIMPSON, 1996, apud SWAMY et al. 2000); além disso, mulheres envolvidas na criação de crianças podem crer que a prática de honestidade seja apropriada para ensinar os valores corretos. Elas podem sentir, mais que os homens, que a lei existe para protegê-las, sendo assim

mais propensas a seguir as regras; as mulheres são criadas em um ambiente de maior autocontrole do que os homens, o que pode afetar suas propensões a pender para um comportamento criminoso.

**Gráfico 7. Porcentagem de mulheres por órgão
(mesma ordem do Gráfico 6)**



Fonte: Tabela 5 do Relatório de Punições Expulsivas de janeiro de 2011 da CGU disponível em <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf> e Tabela 2.7 do *Boletim Estatístico de Pessoal*, de dezembro de 2010, do Mpog disponível em <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 14/02/2011

5 Conclusão

A corrupção é um fenômeno mundial presente em todos os países em maior ou menor escala. Creditar sua existência à falta de ética ou caráter do indivíduo é uma interpretação precipitada, limitada e perigosa – abre-se espaço para o preconceito aos povos, pois os mais corruptos assim o seriam em virtude de sua natureza. A análise do fenômeno com aporte da racionalidade econômica traz expressivo avanço, pois nela *os agentes respondem a incentivos*. Assim, o Estado tem capacidade de moldar seus procedimentos visando a uma política anticorrupção coordenada com os anseios da população.

O Brasil ainda apresenta índices de corrupção percebida aquém do esperado, e a corrupção aqui tem levado a um alto comprometimento do produto, o que resulta em uma pior qualidade de vida para a população. No entanto, como vimos, políticas específicas visando ao combate desse mal vêm sendo colocadas em prática há mais de duas décadas.

A análise dos relatórios da CGU e do Mpog traz resultados interessantes: a fiscalização, pelo menos no seu nível baixo, ou burocrático, tem se intensificado, o que ajuda a resolver o problema da assimetria de informação existente entre o agente e o principal; e o aumento observado do salário médio pago aos agentes públicos pode ajudar como incentivo negativo à realização da prática criminosa. No entanto, o aumento sensível da porcentagem de cargos de provimento não necessariamente meritocrático significa um retrocesso, dado que, conforme mostrado, estes tendem a ter um comportamento menos probo do que os servidores efetivos.

O nível de fiscalização, como vimos na segunda seção, é peça-chave na análise da assimetria de informação entre o agente e o principal. Sua elevação deveria ter impacto direto no nível de corrupção do país. Porém, isso não tem acontecido no Brasil, pelo menos em nível de percepção, uma vez que, durante o período, os índices não demonstraram melhoras.

Uma explicação para o fato é que talvez a corrupção afetada pela intensificação da fiscalização seja apenas a corrupção baixa, ou burocrática. A corrupção nos altos cargos do governo – que é a corrupção mais amplamente divulgada pela mídia – pode não ter sido afetada pelas ações do governo. Outra seria a descrença da população nas ações do governo no combate à corrupção.

Dados do Global Corruption Barometer (GCB) de 2010, outro indicador também publicado pela Transparency Internacional, ajudam a embasar as explicações.¹³ Segundo o GCB, ao responderem à questão “nos últimos três anos, como tem mudado o nível de corrupção no Brasil?”, 9% dos entrevistados afirmam que ela diminuiu, 27% afirmam que ela

13 O indicador elaborado com a resposta a perguntas simples sobre corrupção, sendo os questionários aplicados à população adulta comum do país.

se manteve a mesma e 64% afirmam que ela aumentou. Numa escala de corrupção de 0 a 5 (sendo 0 o menos e 5 o mais corrupto), os entrevistados atribuíram nota de 4,1 aos partidos políticos e ao Congresso, 3,8 à polícia, 3,2 ao Judiciário e 3,1 aos servidores públicos em geral. Por fim, ao responderem “como você avalia a ação governamental no combate à corrupção?”, dos entrevistados, 54% afirmaram não ter efetividade, 17% afirmaram ser neutra e apenas 29% afirmaram que esta tem sido efetiva.

Foram obtidas ainda neste trabalho duas outras conclusões não robustas: agentes que realizam atividades de fiscalização direta com os governados apresentam maiores taxas de práticas passíveis de punição; e mulheres se envolvem menos em práticas ilícitas do que homens. No caso do primeiro, uma maior fiscalização dos agentes, ou uma reformulação da forma como o trabalho é realizado, evitando-se o contato um a um, ajudaria no combate à corrupção.

Referências

ACEMOGLU, Daron; VERDIER, Thierry A. The choice between market failures and corruption. **The American Economic Review**, v. 90, n. 1, p. 194-211, 2000.

ADES, Alberto; DI TELLA, Rafael. Rents, competition and corruption. **The American Economic Review**, v. 89, 1999.

ALESINA, Alberto; ANGELETOS, George-Marios. Corruption, inequality and fairness. **NBER Working Paper**, n. 11399, 2005.

ALONSO-TERME, Rosa; DAVOODI, Hamid; GUPTA, Sanjeev. Does corruption affect income inequality and poverty. **Economics of Governance**, v. 3, n. 1, p. 23-45, 2002.

BALBINOTTO NETO, Giacomo; GARCIA, Ricardo L. A economia da corrupção. **Revista de Controle e Administração**, v. 2, n. 2, p. 189-211, 2006.

BARDHAN, Pranab. Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 3, p. 1320-1346, 1997.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2. p. 169-217, 1968.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____. Controladoria-Geral da União. Relatório de Punições Expulsivas. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaCorreicao/Arquivos/Expulsoes_2010_Estatutarios.pdf>. Acesso em: 15/01/2011.

_____. Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 14/02/2011.

_____. Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Ministério da Justiça. Departamento de Polícia Federal. Relatório de Atividades - 2008. Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/institucional/relatorio-anual-pf/RA%20%202008.ppt/view>>. Acesso em: 14/02/2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, n. 176, dezembro. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_10/Bol176_Dez2010.pdf>. Acesso em: 15/01/2011.

BRUNETTI, Aymo; WEDER, Beatrice. A free press is bad news for corruption. **Journal of Public Economics**, v. 87, 2003.

CARRARO, André; FOCHEZATTO, Adelar; HILLBRECHT, Ronald. **O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil**: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998, 2006. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.anpec.org.br%2Fencontro2006%2Fartigos%2FA06A057.pdf;h=repec:anp:en2006:57>>. Acesso em: 23/02/2011.

DI TELLA, Rafael; SCHARGRODSKY, Ernesto. The role of wage and auditing during a crackdown on corruption in city of Buenos Aires. **Journal of Law and Economics**, v. 46, n. 1, p. 269-292, 2003.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effect of Brazil's Anti-Corruption Program on Electoral Outcomes. **IZA Discussion Papers**, n. 2836, 2007.

FISMAN, Raymond; MIGUEL, Edward. Corruption, norms, and legal enforcement: evidence from diplomatic parking tickets. **Journal of Political Economy**, v. 115, n. 6, p. 120-148, 2007.

GARCIA, Ricardo L. **Economia da corrupção, teoria e evidências**: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

GIAMBIAGI, Fábio: Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavínia; HERMANN, Jeniffer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; BARROS DE CASTRO, Lavínia; HERMANN, Jeniffer (Org.). **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

HARSTAD, Bard; SVENSSON, Jakob. From corruption to lobbying and economic growth. **Working Paper**, 2009

HUNT, Jennifer. Why are some public officials more corrupt than others. **NBER Working Paper**, n. 11595, 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

KAUFMANN Daniel; KRAAY Aart; MASTRUZZI Massimo. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. **Policy Research Working Paper**, n. 5430, 2010.

LEFF, Nathaniel H. Economic development through bureaucratic corruption. **American Behavioral Scientist**, v. 82, n. 2, p. 337-341, 1964.

LIMA BARRETO, Afonso H. de. **Triste fim de Policarpo Quaresma**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

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

MOHTADI, Hamid; ROE, Terry. Democracy, rent seeking, public spending and growth. **Journal of Public Economics**, v. 87, p. 445-466, 2003.

MUSEU DA CORRUPÇÃO. **Linha do tempo**. Disponível em: <<http://www.muco.com.br/especiais/linhadotempo/index.aspx>>. Acesso em: 12/02/2011.

OLKEN, Benjamin A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public Economics**, v. 93, 2009.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. **Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries**. Discussion paper n. 99-06, 1999.

REINIKKA, Ritva; SVENSSON, Jakob. Fighting corruption to improve schooling. **Journal of European Economic Association**, v. 3, n. 2-3, p. 259-267, 2007.

ROSE-ACKERMAN, Susan. The economics of corruption. **Journal of Public Economics**, v. 4, p. 187-203, 1975.

SILVA, Marcos F. G da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. **Estudos Econômicos da Construção, SindusCon-SP**, v. 2, n. 3, 1997. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 14/02/2011.

SILVA, Marcos F. G. da; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andréa C. **How does corruption hurt growth?** Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income. 2001. Disponível em: <www.transparencia.org.br>. Acesso em: 14/02/2011.

STIGLITZ, Joseph E. **Globalization and its discontents**. New York: W. W. Norton & Company, 2002.

SVENSSON, Jakob. Eight questions about corruption. **Journal of Economic Perspectives**, v. 19, n. 3, p 19-42, 2005.

SWAMY, Anand; KNACK, Stephen; LEE, Young; AZFAR, Omar. Gender and corruption. **Center for Development Economics**, n. 158, 2000.

TANZI, Vito. Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures. **IMF Staff Papers**, v. 45, n. 4, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perception index**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 14/02/2011.

_____. **Global corruption barometer**. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results>. Acesso em: 21/03/2011.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 3, p. 399-467, 2000.

VAN RIJCKEGHEM, Caroline; WEDER, Beatrice. Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? **Journal of Development Economics**, v. 65, n. 2, p. 307-331, 2001.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption**: the role of the World Bank. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>>. Acesso em: 12/02/2011.

_____. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp>. Acesso em: 14/02/2011.

Apêndice

a) Regressão utilizada na seção 4

Para a regressão, foram eliminadas as três últimas linhas, referentes ao Mtur, ao ME e ao MDS, devido à ausência de punição para os órgãos.

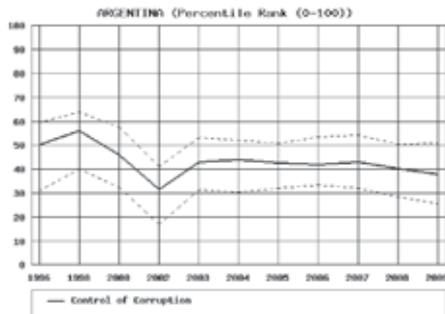
MQO, usando as observações 1-26

Variável dependente: %Punições

	coeficiente	erro-padrão	razão-t	p-valor
const	0,0148352	0,00452860	3,276	0,0032***
%Mulheres	-0,000206145	0,000106207	-1,941	0,0641*
Média var. dependente	0,006301	D.P. var. dependente	0,005824	
Soma resíd. quadrados	0,000733	E.P. da regressão	0,005527	
R-quadrado	0,135676	R-quadrado ajustado	0,099662	
F(1, 24)	3,767356	P-valor(F)	0,064095	
Log da verossimilhança	99,30091	Critério de Akaike	-194,6018	
Critério de Schwarz	-192,0856	Critério Hannan-Quinn	-193,8772	

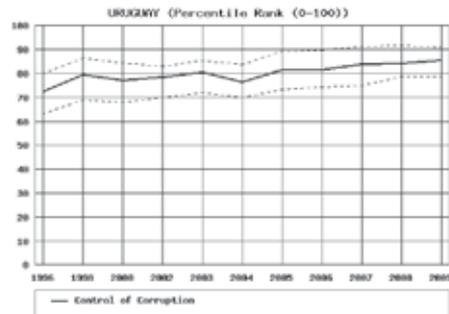
Anexo

a) Gráficos do control of corruption (intervalo de confiança de 10%)



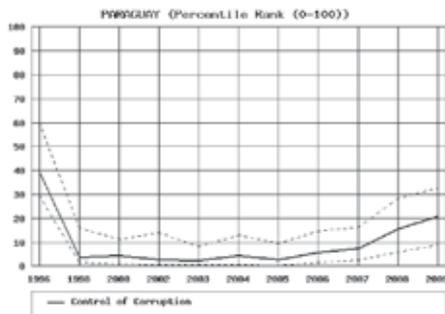
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



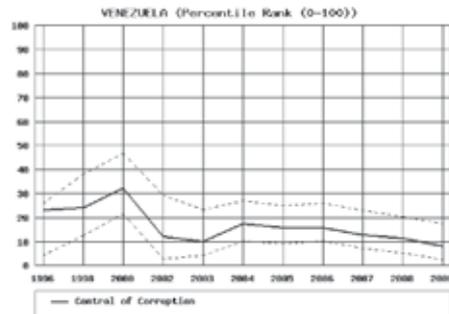
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



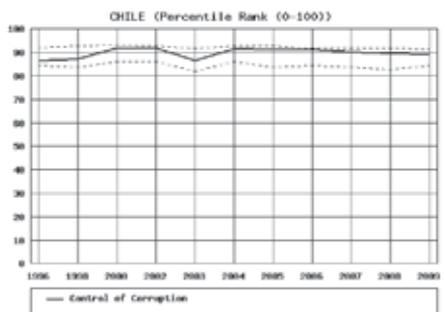
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



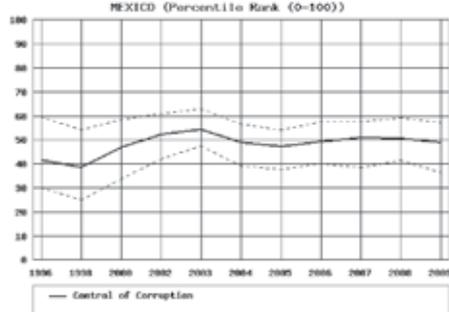
Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.



Source: Kaufman D., A. Kraay, and P. Peduzzi (2010), The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The WGI do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources.