

O Índice de Percepção de Corrupção no Setor Público e os Padrões de Corrupção no Mundo

Bruna Fontana*

Giovani Fontana**

Viviane Bortolini Giacomazzi ***

Introdução. 1 Os custos sociais, políticos e econômicos da corrupção a nível internacional. 1.1 O Índice de Percepção da Corrupção no mundo. 1.1.1 Seleção das fontes de dados. 1.1.2 Padronização das fontes de dados. 1.1.3 Combinação dos dados ajustados à nova escala 1.1.4 Estabelecimento de uma medida de incerteza. 1.2 O quadro global do índice: “nenhum país em nenhum lugar do mundo é livre de corrupção”. 2 Padrões de corrupção: uma análise global sob uma perspectiva europeia. Conclusão.

Resumo

Neste trabalho, pretende-se descrever a metodologia e os dados levantados pelo Índice de Percepção da Corrupção no setor público no mundo, produzidos entre os anos de 2015 e 2016, bem como traçar uma linha paralela entre seus resultados qualitativos e a teoria dos padrões de corrupção global, que apresenta determinados fatores comuns que podem justificar o surgimento do fenômeno da corrupção. De acordo com os dados analisados, os dois temas estão correlacionados por traçarem aspectos comuns de práticas de corrupção nos países e nas regiões, sob um enfoque consequencialista que busca as origens dessas práticas no setor público. As considerações finais apontam para um cenário de piora nos índices de corrupção, observando-se o quadro global atualizado e o reflexo do nível de corrupção real de cada nação incluída no *ranking*. Da mesma forma, pôde-se considerar a pertinência da aplicação da teoria dos padrões de corrupção nos dias atuais, tendo em vista a utilização desses resultados para a construção de estratégias que possibilitem o combate às práticas de corrupção do setor público, que atualmente assolam a

* Acadêmica de Direito na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Erechim.

** Acadêmico de Direito na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Erechim.

*** Orientadora; Mestre em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões; Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Erechim.

economia, a governabilidade e a estabilidade dos Estados e prejudicam em um nível preocupante o desenvolvimento e o bem-estar de suas respectivas populações.

Palavras-chave: Corrupção no mundo. Índice de percepção da corrupção. Padrões de corrupção. Setor público.

Corruption Perceptions Index in the Public Sector and the Corruption Patterns in the World

Abstract

This academic work intends to describe the methodology and the data raised by the World's Corruption Perceptions Index in the Public Sector, produced between the years 2015 and 2016, as well to draw a parallel line between its qualitative results and the global corruption patterns theory, showing certain common factors that can justify the arising of the corruption phenomenon. According with the analysed data, the two themes are related by describing common aspects in the corruption practice in the countries and regions, under a consequentialist look that searches the origins of these practices in the public sector. The final considerations point to a scenario of worsening in the corruption indexes, according the observation of the updated global frame and the reflex of the real corruption levels from each nation included to the index. Similarly, can be considered the relevance of the application of the corruption patterns theory nowadays, owing to the utilization of these results for developing strategies that allow the fight against corruption in the public sector, whose currently ravage the countries economy, governability and stability, and harm in a worrying level the development and welfare from its respective populations.

Keywords: Worldwide corruption. Corruption perceptions Index. Corruption patterns. Public sector.

Introdução

A corrupção, tema recorrente entre a população em geral, transformou-se, nas últimas décadas, em matéria de estudo em diversos países, haja vista sua influência no dia a dia da sociedade, sendo observada como um fenômeno social por vários especialistas e objeto de pesquisa para várias organizações internacionais.

De acordo com Greco Filho (2015), o fenômeno da corrupção pode ser definido como qualquer locupletamento indevido decorrente da prática de ato ilegal – ou até mesmo antiético – capaz de beneficiar alguém ou facilitar alguma atividade, ainda que legítima de outrem, ou, ainda, comportar-se de maneira indevida para obter benefícios para si ou para outra(s) pessoa(s), ainda que sem conteúdo econômico. Nas últimas décadas, a corrupção passou a ter uma incidência maior nas economias devido ao aumento do fluxo comercial internacional, que proporcionou um maior número de oportunidades para a realização de negócios (MURIEL PATINO *apud* GRECO FILHO, 2015).

Da mesma forma, além das inúmeras convenções internacionais sobre o tema firmadas nas últimas décadas, a corrupção figura hoje como uma das principais pautas dos debates econômico, institucional e sobre o desenvolvimento dos países afetados pelas práticas corruptas, observando-se a redução do grau de tolerância social às práticas de corrupção (GRECO FILHO, 2015).

Considerando a definição supracitada e sendo a corrupção tema recorrente nas mídias sociais e motivo de análises e debates a respeito da casuística de cada nação ao longo dos anos, o presente trabalho tem por objetivo apresentar a metodologia e os dados levantados pelo Índice de Percepção da Corrupção (IPC) no setor público no mundo, produzidos em 2015 e 2016, bem como traçar uma linha paralela entre os resultados qualitativos desse índice e a teoria dos padrões de corrupção global, que apresenta, com base na cultura, economia e política das regiões, determinados fatores comuns que podem justificar o surgimento do fenômeno da corrupção.

Tendo como perspectiva principal a relação dos temas abordados, o presente trabalho justifica-se pela importância dos danos que podem ser provocados pela corrupção no setor público ao desenvolvimento das nações e suas populações.

I Os custos sociais, políticos e econômicos da corrupção a nível internacional

Tendo em vista que, quando episódios de corrupção nas instituições públicas vêm à tona, normalmente o crédito da população com relação à atividade política diminui, é possível observar o impacto social e político relacionado ao tema de forma mais direta e patente do que simplesmente calcular o custo financeiro final para a sociedade de determinado evento decorrente da prática de algum ato ilegal relacionado à corrupção.

Desse modo, Petrelluzzi (2014) afirma que, do ponto de vista estritamente financeiro, não é tarefa fácil efetuar um cálculo sobre os valores que envolvem as práticas corruptas, uma vez que as partes envolvidas não costumam declarar os valores de seus negócios, podem-se considerar mais explícitos os custos sociais e políticos da corrupção. Segundo o autor,

[...] hoje se reconhece que a corrupção não tem somente caráter econômico. No âmbito político, a exploração de prestígio e a conduta desviada com o fim de obter vantagem de natureza política, mesmo não tendo finalidade econômica, caracterizam, igualmente, a corrupção. De fato, quem, para se perpetuar no controle do poder político, ilegalmente, se utiliza de função pública que ocupa, mesmo não obtendo ou almejando vantagem econômica, está agindo de forma corrupta (PETRELLUZI, 2014, p. 20).

Com relação aos custos sociais, a corrupção gera inúmeros efeitos, uma vez que impede que o governo responda de forma adequada às necessidades da população e faz com que a maioria dos eleitores seja excluída dos processos decisórios. Da mesma forma, a corrupção que envolve as práticas de desvio de recursos, por exemplo, possibilita o enriquecimento ilícito de empresas e funcionários corruptos; torna ineficiente a administração pública, em razão da elevação indevida de custos; suprime e reduz as políticas públicas; e, por fim, é capaz de aumentar a carga tributária para compensar os desperdícios (MARINELA, 2015).

De acordo com o relatório “*Corruption: Costs and Mitigating Strategies*”, divulgado em 11 de maio de 2016 pelo Fundo Monetário Internacional, o custo total no mundo somente com subornos oscila entre 1,5 e 2 bilhões de dólares anuais, o que corresponde a cerca de 2% do Produto Interno Bruto Mundial (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2016).

Uma das principais conclusões do estudo destacou que a corrupção é responsável por reduzir o crescimento econômico e o pleno desenvolvimento dos países, porém, “enquanto os custos econômicos diretos da corrupção são bem conhecidos, os custos indiretos podem ser mais substanciais e danosos, levando a baixo crescimento e mais desigualdade de renda”, conforme

afirmou a diretora-gerente do FMI, Christine Lagarde, em um artigo divulgado conjuntamente com o relatório (SILVA JÚNIOR, 2016).

1.1 O Índice de Percepção da Corrupção no mundo

Para mensurar a avaliação dos níveis de corrupção no mundo, a Organização Não Governamental *Transparency Internacional* divulga anualmente um índice elaborado a partir de diferentes estudos e pesquisas sobre os níveis de percepção da corrupção no setor público de vários países, o Índice de Percepção da Corrupção.

Esse índice foi criado em 1995 como um indicador composto a ser utilizado para mensurar as percepções de corrupção no setor público da grande maioria dos países do mundo, e teve sua metodologia de cálculo reformulada no ano de 2012, quando algumas mudanças importantes foram incorporadas. O novo método inclui os dados correspondentes a períodos de somente um ano de cada fonte de dados, o que permite comparar as pontuações ao longo do tempo (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

A última edição do “Índice de Percepção da Corrupção”, doravante denominado como IPC, foi divulgada em 25 janeiro de 2017 e mediu os níveis percebidos de corrupção no setor público de 176 países e territórios, com base na opinião de especialistas, como empresários, *experts* do sistema político e a população em geral.

O último índice divulgado utilizou treze fontes diferentes (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017):

1. African Development Bank Governance Ratings 2015
2. Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Indicators 2016
3. Bertelsmann Foundation Transformation Index 2016
4. Economist Intelligence Unit Country Risk Ratings 2016
5. Freedom House Nations in Transit 2016
6. Global Insight Country Risk Ratings 2015
7. IMD World Competitiveness Yearbook 2016
8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2016
9. Political Risk Services International Country Risk Guide 2016
10. World Bank - Country Policy and Institutional Assessment 2015
11. World Economic Forum Executive Opinion Survey (EOS) 2016
12. World Justice Project Rule of Law Index 2016
13. Varieties of Democracy (VDEM) Project 2016

Essas fontes realizam pesquisas qualitativas que são, posteriormente, convertidas em escalas quantitativas. A ONG Transparência Internacional converte esses valores para uma escala de 0 (percepção de maiores índices de corrupção dentro do país) a 100 (percepção de menores índices de corrupção) e, a partir disso, calcula a média de cada país. Para um país figurar no *ranking*, é necessário que ele tenha sido pesquisado por pelo menos três fontes, e, portanto, o número total de países relacionados é variável de um ano a outro. Com base nesses critérios, quanto mais próxima de zero for a pontuação, mais corrupto é o setor público do país avaliado. Ao todo, das 176 nações listadas no *ranking*, apenas 54 países tiveram pontuação acima de 50, a média na escala supracitada, o que significa que mais de dois terços das nações estão abaixo da média no índice divulgado nesse ano (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

A metodologia utilizada pelo IPC compreende quatro etapas, as quais serão explicadas a seguir.

1.1.1 Seleção das fontes de dados

O IPC emprega uma série de fontes que reconhecem as percepções sobre a corrupção no setor público dos países. Cada instituição é contatada para que se verifique a metodologia aplicada a sua pesquisa e solicite a respectiva autorização da publicação dos resultados compilados junto à pontuação das demais instituições (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

O critério de seleção baseia-se em fontes que sejam confiáveis, com metodologias e mecanismos de captação de dados que sejam ajustáveis à metodologia utilizada para o cálculo do IPC de cada ano. Outro critério empregado é o grau de vinculação da pesquisa com a corrupção no setor público, bem como a precisão quantitativa (as escalas empregadas pelas fontes de dados devem permitir uma diferenciação suficiente dos dados sobre as percepções dos níveis de corrupção correspondente a diversos países); os dados das fontes também devem ser comparáveis de forma válida entre vários países, e o conjunto de dados deve corresponder a vários anos, não sendo utilizadas as fontes que coletam as percepções sobre corrupção em um momento histórico determinado ou específico (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

1.1.2 Padronização das fontes de dados

A padronização do IPC consiste em converter todas as fontes de dados em uma escala de 0 a 100, já mencionada anteriormente. Para tanto, os parâmetros globais sobre a média e o desvio-padrão são definidos antes do ajuste dos diversos índices. Por conseguinte, quando um conjunto de dados abrange um espectro limitado, é atribuída uma pontuação a todos os demais países que não aparecem neste grupo de dados. Para aplicar esses valores, o IPC utiliza o *software* estatístico STATA. O comando “*ice*” deste *software* emprega regressões múltiplas com todos os conjuntos de dados disponíveis para estimar os valores correspondentes a cada um dos países sobre os quais falta a informação de dados individual. A média e o desvio-padrão para o conjunto de dados é calculada a partir da média obtida dos dez conjuntos de dados completos utilizados como parâmetro. A imputação destes dados, por sua vez, não é utilizada como fonte de dados para determinar as pontuações da escala final do índice, mas apenas unicamente para gerar estes parâmetros (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Fundamentalmente, as pontuações são calculadas empregando-se os parâmetros sobre a média e o desvio-padrão das pontuações obtidas no ano de 2012, o que possibilita que este ano sirva de referência para os dados e que as pontuações sejam comparadas de um ano a outro. Quando são incorporadas novas fontes ao IPC, a aplicação do cálculo para a nova escala permite que eles sejam convergentes com os parâmetros de referência de 2012, a fim de refletir adequadamente as mudanças ao longo do tempo (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

1.1.3 Combinação dos dados ajustados à nova escala

A pontuação de cada país no IPC é calculada estabelecendo-se uma média simples de todas as pontuações disponíveis sobre este país que se ajustam à escala, tendo em vista que o índice não utiliza nenhum dos valores imputados (leia-se “virtualmente calculados”) como pontuação final ao IPC agregado. Somente é atribuída pontuação a um país quando existirem ao menos três fontes de dados disponíveis, a partir dos quais a média será calculada. A média e o desvio-padrão

são extraídos da pontuação de 2012, para que os dados ajustados à nova escala sejam comparáveis através do tempo a partir do ano de referência (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

1.1.4 Estabelecimento de uma medida de incerteza

A pontuação no IPC é exibida juntamente ao erro-padrão, e o intervalo de confiança reflete a variação no valor dos dados que integram a pontuação do índice. O erro-padrão é calculado como o desvio-padrão da fonte de dados ajustada à nova escala, dividida pela raiz quadrada da quantidade de fontes. Ao aplicar esse erro-padrão, o índice pode estabelecer um intervalo de confiança de 90%, pressupondo uma distribuição normal (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Com relação à subjetividade do índice, a organização afirmou em 2016 que, tendo em vista os atos corruptos em geral serem realizados de forma oculta, não basta avaliar apenas as estatísticas empíricas exatas, como o número de denúncias de suborno ou os casos de corrupção que chegam até a tutela jurisdicional, pois dados como esses estão mais diretamente ligados à eficiência dos órgãos de investigação de um país e podem não refletir totalmente seu nível de corrupção real (BLUME, 2015).

Tabela 1 – Dez primeiros países colocados do IPC em 2016 e suas respectivas pontuações desde a aplicação da nova metodologia de cálculo, em 2012

Colocação 2016	País	Pontuação 2016	Pontuação 2015	Pontuação 2014	Pontuação 2013	Pontuação 2012
1ª	Dinamarca	90	91	92	91	90
2ª	Nova Zelândia	90	88	91	91	90
3ª	Finlândia	89	90	89	89	90
4ª	Suécia	88	89	87	89	88
5ª	Suíça	86	86	86	85	86
6ª	Noruega	85	87	86	86	85
7ª	Cingapura	84	85	84	86	87
8ª	Holanda	83	87	83	83	84
9ª	Canadá	82	83	81	81	84
10ª	Alemanha	81	81	79	78	79

Fonte: autores (adaptação cinco últimos relatórios).

Tabela 2 – Dez últimos países colocados do IPC em 2016 e suas respectivas pontuações desde a aplicação da nova metodologia de cálculo, em 2012

Colocação 2016	País	Pontuação 2016	Pontuação 2015	Pontuação 2014	Pontuação 2013	Pontuação 2012
166ª	Iraque	17	16	16	16	18
166ª	Venezuela	17	17	19	20	19
168ª	Guiné-Bissau	16	17	19	19	25
169ª	Afeganistão	15	11	12	8	8
170ª	Líbia	14	16	18	15	21
170ª	Sudão	14	12	11	11	13

170ª	Iêmen	14	18	19	18	23
173ª	Síria	13	18	20	17	26
174ª	Coreia do Norte	12	8	8	8	8
175ª	Sudão do Sul	11	15	15	14	-
176ª	Somália	10	8	8	8	8

Fonte: autores (adaptação cinco últimos relatórios).

De acordo com a pesquisa, os países nas primeiras posições apresentam características comuns, como (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017):

- alto nível de liberdade de imprensa;
- acesso a informação sobre os gastos públicos;
- maiores padrões de dignidade de agentes públicos;
- Poder Judiciário independente.

Em contrapartida, os países ranqueados nas últimas posições se destacam pelos seguintes aspectos (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017):

- conflitos e guerras;
- governabilidade deficiente;
- instituições públicas frágeis e não confiáveis;
- desvio de verbas;
- precarização dos serviços públicos;
- falta de independência nos meios de comunicação.

O último índice mostrou que mais de dois terços dos países apresentam graves problemas de corrupção, por não conseguirem o mínimo de 50 pontos, sendo que a pontuação média global ficou em 43. Ainda de acordo com a pesquisa, as regiões piores qualificadas foram a África Subsaariana, a Europa Oriental, a Ásia Central, o Oriente Médio, o norte da África e a América, regiões onde vivem mais de seis bilhões de pessoas (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

A ONG afirmou no estudo que mais países decaíram do que melhoraram nos resultados do último índice, provando a necessidade urgente de uma “ação conjunta para frustrar a corrupção” (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017), constatação que vai contra as perspectivas do relatório referente ao ano de 2015, no qual, apesar da corrupção continuar generalizada, havia perspectivas de melhora, uma vez que o número de países que melhoraram a pontuação foi maior em relação aos que pioraram naquele ano (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2016).

De acordo com a Diretora da ONG na Europa e Ásia Central, Anne Koch, as leis precisam de sanções, pois em qualquer lugar há leis contra a corrupção, mas uma pequena falha nas implementações e aplicações dessas leis é capaz de permitir que os corruptos operem com impunidade. Uma das medidas sugeridas pelo relatório afirma que o governo deve derrubar a corrupção política e reformar o setor financeiro com o apoio da sociedade civil e a mídia livre, que são, por sua vez, os principais instrumentos de combate à corrupção no setor público (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2016).

Com relação à posição do Brasil no *ranking* mundial do estudo da ONG Transparência Internacional, o país ficou em 79º lugar no relatório de 2016, com um total de 40 pontos. O Brasil dividiu essa posição com as nações da Bielorrússia, China e

Índia (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017). Em 2015, o país ficou em 76º lugar, com um total de 38 pontos (cinco a menos do que o resultado apresentado em 2014) e, por conta disso, foi o país americano que mais piorou sua pontuação comparando-se com o ano anterior. O Brasil dividiu essa posição com mais seis nações no índice de 2015: Bósnia e Herzegovina, Burkina Faso, Índia, Tailândia, Tunísia e Zâmbia (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2016).

Apesar de decrescer três posições no índice em relação aos outros países, o Brasil recebeu dois pontos a mais do que no ano anterior, tendo em vista a visibilidade das grandes investigações internacionais envolvendo a estatal Petrobras e a empresa Odebrecht, que apresentou ao mundo a possibilidade de uma crescente comunicação e cooperação entre investigadores e polícias na região (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

1.2 O quadro global do índice: “nenhum país em nenhum lugar do mundo é livre de corrupção”

O relatório da ONG segmentou os resultados do índice em cinco grandes regiões: Américas, Ásia-Pacífico, Europa e Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África e África Subsaariana.

Com relação ao cenário das Américas, o relatório destacou o esquema dos *Panama Papers* em abril, na República do Panamá, e o acordo recordista de 3,5 bilhões de dólares da Odebrecht, em dezembro, no Brasil. A média de pontuação da região foi de 44/100, e 63,6% dos países fizeram uma pontuação abaixo de 50.

Em vários lugares da região, a impunidade continua sendo um grande problema. Mesmo em países onde casos de corrupção em larga escala estão sendo desmascarados, ainda há o risco de que isso tudo seja o resultado dos esforços de um pequeno grupo de bravos indivíduos, ao invés de um plano a longo prazo. A Venezuela, com uma pontuação de 17, é o país mais baixo do índice na região. No ano passado, vimos milhares de cidadãos protestando contra o governo. No México, enquanto o governo tenta limpar a imagem do país através de uma série de reformas, escândalos de corrupção continuam a aumentar e o índice de aprovação do presidente mexicano é o menor da história. Perdendo 5 pontos no *ranking* deste ano, o México é o país que mais perdeu posições (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017, tradução nossa).

Ao observar os índices da região Ásia-Pacífico, os resultados da pesquisa não mostraram sinais de ação, haja vista que 70% das nações tiveram pontuação abaixo de 50, bem como a perda de posições de Camboja e Tailândia e o desempenho desastroso da Coreia do Norte até então, apesar de ter ganhado quatro pontos em relação ao ano de 2015. Segundo o relatório, o desempenho ruim pode ser atribuído aos governos ímprobos, à falta de supervisão, à insegurança e à diminuição do espaço para sociedade civil, o que contribui para a marginalização das ações contra a corrupção nesses países. Semelhante à região das Américas, a média de pontuação da região foi de 44/100 (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

De acordo com o relatório, algumas das maiores histórias de 2016 estão indefinidas, como, por exemplo, a subida ao poder do Presidente Duterte nas Filipinas, o envolvimento em escândalos políticos do primeiro ministro da Malásia, com inexplicáveis 700 milhões de dólares em sua conta bancária, e o *impeachment* da presidente da Coreia do Sul, Park Guen-hye, sob alegação de envolvimento na corrupção com grandes companhias coreanas (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Com relação à região da Europa e da Ásia Central, em que 48% dos países tiveram pontuação abaixo de 50, o quadro geral é de estagnação, pois os governos querem aprovar leis anticorrupção, mas o desafio de aplicá-las ainda é grande. É acentuada a deterioração de países como Hungria, Macedônia, Espanha e Turquia, onde a corrupção cresce e o espaço da sociedade civil e da democracia está diminuindo (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Nos Bálcãs orientais, um recente relatório da Transparência Internacional atribuiu as fraquezas na aplicação das leis a sistemas políticos presos nos quais os políticos têm uma enorme influência em todos os meios da vida pública, estando próximos a ricos empreendedores do setor privado ou até mesmo de redes de crime organizado (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017, tradução nossa).

Os países nórdicos alcançam novamente altas pontuações (Dinamarca, Finlândia e Suécia figuram entre as primeiras posições), porém a corrupção continua sendo um dos grandes desafios, pois, de acordo com o relatório, 11% dos membros do parlamento dinamarquês não declararam suas atividades estrangeiras e interesses financeiros em suas declarações de ativos. Ao mesmo tempo, membros do conselho de polícia holandês pediram demissão, tendo em vista a investigação que revelou que uma parcela significativa dos fundos do conselho era utilizada para pagar por jantares, festas e diárias de hotéis (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Em países onde o poder de decisão política não é dominado, é muito importante que governos avaliem riscos nas decisões e processos administrativos diários, identificando possíveis falhas para que possam agir preventivamente, aumentar o controle e recuperar a confiança dos seus cidadãos (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017, tradução nossa).

Cinco dos dez piores países são da região do Oriente Médio e Norte da África – Iraque, Líbia, Sudão, Iêmen e Síria. Os conflitos presentes nessa região são fatores importantes que impedem qualquer esforço para fortalecer as instituições e o Estado, gerando instabilidade política e alimentando a corrupção (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

A Tunísia melhorou sua pontuação no índice, tendo em vista que tomou sérias medidas anticorrupção, como a promulgação da Lei de Acesso à Informação e a aprovação pelo parlamento da Lei da Corte Financeira, que permite ao judiciário investigar casos de grande corrupção (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Para que as nações árabes melhorem, elas devem garantir sistemas efetivamente transparentes que permitam a prestação de contas. Devem por um fim a qualquer forma de corrupção. Os governos devem proteger a liberdade de expressão e parar de processar ativistas contra corrupção, denunciadores, e organizações da sociedade civil. Um judiciário independente, assim como corpos auditores, devem ser respeitados para garantir que os corruptos sejam condenados e devolvam os recursos roubados. Isso tudo não pode ser atingido sem uma real vontade política, por parte dos governos, de cumprirem com seus compromissos (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017, tradução nossa).

Na quinta e última região apresentada no relatório, a África Subsaariana, 89% dos países ficaram abaixo da média em suas pontuações. O índice de 2016 apresentou um cenário preocupante, pois 43 das 48 nações vêm apresentando sérios problemas de corrupção, e as potências do continente

(Nigéria e África do Sul) não apresentaram melhoras. A média de pontuação da região foi de 31/100 (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Em países como Gana, que é o segundo a perder mais pontos nesse índice na região, a insatisfação dos cidadãos com o recorde de corrupção do governo se refletiu nos seus votos. A África do Sul, que continua estagnada nesse ano, testemunhou o mesmo fato. A República Democrática do Congo de Joseph Kabila e a Gâmbia de Yahya Jammeh, ambas declinantes, demonstraram como a democracia eleitoral está extremamente desafiada pela corrupção nos países africanos (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017, tradução nossa).

Grandes países africanos não melhoraram sua pontuação no índice, como África do Sul, Nigéria, Tanzânia e Quênia. O presidente sul-africano, Jacob Zuma, foi julgado e acusado pela mídia por corrupção, tendo em vista um relatório produzido pelo Promotor público Thuli Madonsela, que revelou gastos públicos indevidos em sua propriedade privada na cidade de Nkandla (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Última colocada na lista, a Somália é o país dessa região que mais enfrenta problemas com a corrupção. De acordo com o relatório, as eleições parlamentares foram flageladas por negligência, e corrupção, e a eleição presidencial foi adiada três vezes e, até a publicação do IPC, ainda estava para acontecer (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017).

Líderes africanos que chegam ao comando 'sob uma bandeira anti-corrupção' deverão cumprir suas promessas para dar serviços livres de corrupção para seus cidadãos. Eles devem implementar seus compromissos sobre os princípios da governança, da democracia e dos direitos humanos. Isso inclui reforçar as instituições que cuidam das finanças do Estado, juntamente com o sistema eleitoral, o qual permite que seus cidadãos os reelejam ou busquem livremente uma alternativa (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2017, tradução nossa).

2 Padrões de corrupção: uma análise global sob uma perspectiva europeia

A corrupção pode ser definida como a situação de abuso do poder em benefício próprio, de agentes políticos eleitos democraticamente, que pode ocorrer durante ou após o exercício de funções públicas. Essas situações tendem a agravar-se em momentos de crise econômica, financeira e política, e contribuem para a deterioração e o descrédito das instituições públicas e privadas onde a corrupção incide (*BLANKENBURG apud CUNHA*, 2015).

Em uma análise que engloba a crise europeia de 2008, a democracia, a mídia e a corrupção, a Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo e pós-doutora pelo *Centre National de la Recherche Scientifique* em Paris, Isabel Ferin Cunha (2015), traçou um perfil da corrupção a nível internacional que procura estabelecer critérios-chave semelhantes entre os países que os têm levado a níveis preocupantes de aumento de práticas de corrupção e que, por consequência, causam sérios prejuízos à economia, à governabilidade e à estabilidade do Estado.

Observando a corrupção política nos países do Sul da Europa, a autora identificou fatores comuns que podem justificar o surgimento do fenômeno da corrupção, principalmente em países que tiveram processos de democratização recente após vários anos de ditadura (*CUNHA*, 2015):

- emergência de novas elites políticas e econômicas, portadoras de novas concepções de ética pública;
- tendência crescente de profissionalização dentro dos partidos políticos, onde os candidatos a cargos no governo advêm das “escolas de partidos”;
- expansão e entrada das classes médias na sociedade de consumo;
- fim do monopólio da mídia de serviço público e conseqüente liberalização deste mercado.

Nesse sentido, as práticas ilícitas ocorrem quando os agentes políticos têm disponíveis a oportunidade, os meios de efetivação do crime ou a pressão da necessidade coletiva ou individual, como o financiamento de partidos e as ambições de consumo, respectivamente (CUNHA, 2015). Segundo a autora, esses crimes normalmente acontecem quando os agentes políticos competem por cargos públicos, exercem cargos públicos, legislam ou governam, bem como quando há o abandono de cargos no governo, em que os ex-agentes mantêm seu capital relacional acumulado durante o exercício do cargo e, posteriormente, colocam-no a serviço de funções privadas para benefício próprio ou de seu grupo de interesse.

Na perspectiva de Blankenburg (2002), bem como de Johnston (2005) a corrupção política está diretamente vinculada à cultura nacional e, muito particularmente ao modo como as elites se relacionam com o bem público. Determinantes do grau e características da corrupção política em cada país ou região são as pressões econômicas e políticas de interesses internacionais, tais como ‘investidores’, ‘fundos’ e multinacionais e o posicionamento desses países e regiões no mercado global. Deste modo, não se poderá conceber uma escala única de corrupção política aplicável a todos os países, pois cada um terá a sua especificidade cultural (CUNHA, 2015).

Segundo Cunha (2015), além da especificidade cultural de cada nação, devem ser considerados os seguintes fatores para se estabelecer o nível de corrupção de um país:

- o seu grau de aprofundamento da democracia;
- o funcionamento de suas instituições políticas e sociais;
- a capacidade e disponibilidade de participação e mobilização dos cidadãos;
- o nível de abertura dos mercados à competitividade;
- os seus mecanismos de regulação da concorrência.

Os ilícitos mais frequentes são os crimes contra o Estado, os crimes contra o Estado cometidos no exercício da função pública, a corrupção ativa e passiva (para ato ilícito ou lícito), o peculato (que inclui peculato de uso e por erro de outrem), a participação econômica em negócio, a concussão, o abuso de poder, o tráfico de influências, o branqueamento de capitais e a violação de regras urbanísticas (CUNHA, 2015).

Ao considerar que a corrupção política acontece em países com diversas formas de economia e governo, Cunha (2015) cita Johnston, autor que elaborou, no ano de 2005, um estudo em que identificou padrões de corrupção que, segundo ele, correspondem a quatro formas de combinar política, economia e qualidade das instituições públicas.

O primeiro padrão identificado foi o da “influência dos mercados”, que ocorre em Estados onde a democracia já está estabelecida e os mercados são considerados “maduros”, como os países do Hemisfério Norte (nórdicos e anglo-saxônicos), por exemplo. A corrupção que pode ocorrer nesse padrão está relacionada com a competição acirrada por vantagens financeiras. Nas democracias

de mercado aberto, o Estado exerce os papéis de regulação e fiscalização, e os cidadãos têm a percepção de que as instituições são corretas. A característica principal desse primeiro “padrão” é a de que os casos de corrupção ocorrem, em sua maioria, na competição pela expansão dos mercados nacionais e internacionais e na figura do corruptor (JOHNSTON *apud* CUNHA, 2015).

O segundo padrão identificado, o da “síndrome de cartéis e elites”, tem como principais características (JOHNSTON *apud* CUNHA, 2015):

- democracias em fase de consolidação e sujeitas a reformas profundas;
- mercados sob pressão por haver uma maior abertura e liberalização;
- papel do Estado como regulador em fase de consolidação;
- conflitos e tensões constantes entre as instituições públicas e privadas;
- sociedade moderadamente rica e cidadãos com percepções divergentes sobre a qualidade das instituições.

O cenário desse padrão propicia a formação de grupos que se posicionam entre os interesses públicos e privados para obter vantagens nos setores mais protegidos da economia, como as empresas públicas e concessões de estatais, que funcionam em regime de monopólio em sua maioria (CUNHA, 2015).

O terceiro padrão estabelecido por Johnston (*apud* CUNHA, 2015), denominado como “Oligarquias e clãs”, pode ser encontrado em regimes de transição do autoritarismo ou totalitarismo para a democracia. Nesses países, as oportunidades econômicas estão crescendo, mas os capitais públicos e privados não são suficientes para tornar o mercado interno sustentável. As instituições públicas são frágeis, e, por consequência, as oligarquias, muitas vezes formadas por familiares, apropriam-se dos interesses econômicos do país, mantendo verdadeiras democracias funcionais que protegem os seus investimentos, em sua maioria formados por uma cultura extrativista, centrada em matérias-primas como petróleo, gás e minérios.

O quarto e último padrão acontece em países com regimes não democráticos, onde o poder se concentra nas mãos de magnatas que utilizam estruturas partidárias para defenderem seus interesses individuais. A gestão econômica e financeira é centralizada, e os cidadãos têm uma participação muito restrita (JOHNSTON *apud* CUNHA, 2015).

As instituições tendem a ser fortes na relação que mantêm com os cidadãos comuns e fracas perante aqueles que comandam as estruturas partidárias. O país é pobre e o acesso ao consumo é restrito. A corrupção faz parte da rotina da função pública partidarizada e mal remunerada, que considera a prestação de serviços uma forma de obter uma remuneração extra necessária à sua sobrevivência. Nas estruturas e elites partidárias, a corrupção pode ser justificada como um tributo pago pelo ‘capitalismo internacional’ aos ‘povos colonizados ou dominados’ no qual os agentes políticos locais funcionariam como receptadores (CUNHA, 2015).

Nesse sentido, a autora conclui que os padrões ou síndromes de corrupção classificados por Johnston possibilitam a compreensão, sob o ponto de vista dos desvios e prejuízos trazidos pela corrupção, de como e para que – em um panorama de globalização inevitável – as instituições do setor público são utilizadas (CUNHA, 2015).

Conclusão

Considerando os dados e as análises supracitados, o presente trabalho apresentou, de forma sistematizada, as discussões e os resultados do Índice de Percepção da Corrupção no setor público no mundo de 2016, que, por sua vez, revelou um cenário preocupante com relação aos danos provocados pelas práticas de corrupção em 176 países de cinco regiões do globo. O estudo considerou que mais de dois terços das nações ficaram abaixo da média no último índice divulgado, e que os países que receberam as menores pontuações no índice possuem algumas características em comum, como instituições públicas frágeis, desvio de verbas e precarização dos serviços oferecidos à população. Em contrapartida, os países desenvolvidos e melhor posicionados no *ranking* têm, entre seus aspectos comuns mais relevantes, alto nível de liberdade de imprensa, transparência sobre os gastos públicos e poder judiciário independente.

Em que pese esse índice seja formado com base na opinião subjetiva de especialistas, a metodologia de tratamento dos dados empregada desde 2012 tem se mostrado válida, tendo em vista o estabelecimento de um intervalo de confiança de 90%, o que contribui para a assertividade do índice e para fins de comparação de um ano a outro, permitindo-se observar o quadro global atualizado e o reflexo do nível de corrupção real de cada nação incluída no *ranking*.

Paralelamente aos resultados qualitativos do IPC, o trabalho apresentou alguns pontos do artigo “Da ‘desdemocratização’ da Europa: democracia, *media* e corrupção política”, elaborado pela pós-doutora Isabel Ferin Cunha. Em seu estudo, a autora analisou a teoria de *Johnston* – determinante de quatro padrões de corrupção – e descreveu um perfil da corrupção a nível internacional, estabelecendo critérios-chave semelhantes entre os países que os têm levado a níveis preocupantes de aumento de práticas de corrupção.

Diante das informações e análises relacionadas neste trabalho, pode-se considerar que a aplicação da teoria dos padrões de corrupção se mostra pertinente nos dias atuais, tendo em vista os recentes resultados publicados pelo Índice de Percepção da Corrupção no mundo, bem como por haver uma necessidade urgente de aplicação desses dados em ações concretas que, por consequência, possibilitem o combate às práticas de corrupção do setor público, que atualmente assolam a economia, a governabilidade e a estabilidade dos Estados e prejudicam em um nível preocupante o desenvolvimento e o bem-estar de suas respectivas populações, provocando uma problemática comum capaz de transcender fronteiras e inviabilizar o crescimento das gerações futuras e atuais.

Referências

BLUME, B. A. **É Possível Medir a Corrupção?**, 2015. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/medindo-a-corrupcao/>>. Acesso em: 9 jul. 2016.

CUNHA, I. F. **Da ‘desdemocratização’ da Europa: democracia, *media* e corrupção política**. Intercom, **Rev. Bras. Ciênc. Comun.** v.38 n.1 São Paulo jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180958442015000100037&lang=pt>. Acesso em: 9 abr. 2016.

GRECO FILHO, Vicente. **O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Corruption: Costs and Mitigating Strategies**. 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2016.

MARINELA, Fernanda. **Lei anticorrupção: Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PETRELLUZZI, Marco Vinicio. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA JÚNIOR, Altamiro. **FMI diz que corrupção desestabilizou o Brasil**. O Estado de S. Paulo, 12 mai. 2016. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fmi-diz-que-corrupcao-desestabilizou-obra-sil,10000050584>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2015**. Berlin, Germany, 2016. Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Corruption Perceptions Index 2016**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Americas: Sometimes bad News is good news**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Asia Pacific: Fighting corruption is side-lined**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/asia_pacific_fighting_corruption_is_side_lined>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Corruption Perceptions Index 2016**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Europe and Central Asia: An overall stagnation**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/europe_and_central_asia_an_overall_stagnation>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Middle East and North Africa: A very drastic decline**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/mena_a_very_drastic_decline>. Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. **Sub Saharan Africa: Corruption is a big issue in 2016 african elections**. Berlin, Germany, 2017. Disponível em: <http://www.transparency.org/news/feature/africa_corruption_is_a_big_issue_in_2016_african_elections>. Acesso em: 25 jan. 2017.