

O IMPACTO DA CORRUPÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES

THE IMPACT OF CORRUPTION ON COUNTRIES DEVELOPMENT

Felipe Eduardo Hideo Hayashi¹

Resumo

A corrupção é um complexo fenômeno global. Dada a sua natureza multidisciplinar, tem sido objeto de estudos desde a sociologia, a economia, a psicologia e a ética até o Direito, e daí decorre a ausência de um conceito unânime sobre a mesma. O presente artigo analisa o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento. Uma primeira dificuldade reside na mensuração da corrupção diante de sua natureza velada. Com base em estudos científicos e valendo-se dos dois principais indicadores mundiais sobre o tema – Índice de Percepções da Corrupção, da organização não-governamental Transparência Internacional, e o Índice de Controle da Corrupção, do Banco Mundial –, a conclusão a que se chega é a de que a corrupção gera reflexos negativos sobre o desenvolvimento dos países em todos os seus aspectos: econômico, social, político e cultural; assim como compromete a consolidação das democracias, na medida em que afeta os direitos humanos, nestes incluído o direito ao desenvolvimento.

Palavras-chave: Corrupção, Desenvolvimento, Economia, Democracia, Direitos Humanos.

Abstract

Corruption is a complex global phenomenon. Given its multidisciplinary nature, has been studied since sociology, economy, psychology and ethics to the law, and hence, the absence of a unanimous about the same concept. This article analyzes de impact of corruption on development. A first difficulty lies in the measurement of corruption because of his veiled nature. Based on scientific studies and making use of the two major global indicators on the

¹ Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Especialista em Ciências Criminais. Delegado de Polícia Federal. E-mail: felipehayashi@gmail.com

topic – Corruption Perceptions Index, of the non-governmental organization Transparency International, and the Control of Corruption Index, of the World Bank – the conclusion reached is that corruption generates negative effects on countries development in all its aspects: economic, social, political and cultural as well as compromise the consolidation of democracies, as it affects human rights, including the right to development.

Keywords: *Corruption, Development, Economy, Democracy, Human Rights.*

1. Introdução

A corrupção é um complexo fenômeno social, político e econômico que afeta o desenvolvimento de todos os países do mundo, em maior ou menor grau, seja em regimes autoritários ou democráticos, e em todos os sistemas econômicos.

O assunto vem sendo objeto de estudos pela economia, principalmente no tocante aos efeitos causados pelas práticas corruptas sobre o desenvolvimento. Sob a perspectiva jurídica, este é reconhecido como um direito humano, consagrado na Declaração da Organização das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986.

A temática ganhou força na agenda política mundial à medida que organismos internacionais passaram a divulgar estudos empíricos voltados a auxiliar na prevenção e no combate à corrupção, mediante a sua mensuração, análise de suas possíveis causas e a criação de diretrizes de boa governança, com destaque para o Banco Mundial e a organização não governamental Transparência Internacional – TI.

O Banco Mundial calcula anualmente, desde 1996, seis Indicadores de Governança, dentre eles o Índice de Controle da Corrupção - ICC, para mais de 200 (duzentos) países. Além desse índice, a Transparência Internacional, desde 1995, aplica o Índice de Percepções da Corrupção – *Corruption Perception Index-CPI* – para mais de 100 (cem) países².

O Brasil, por exemplo, no ano de 2009, apresentou um índice bastante elevado e superior à média dos países, isto é, com um *CPI* de 3,70 ocupou a 75ª colocação no ranking de corrupção percebida entre 180 (cento e oitenta) países, cuja média do *CPI* foi de 4,03.

Nessa perspectiva, novamente tomando o exemplo brasileiro, estima-se que o custo da corrupção – todo o montante de recursos que deixa de ser aplicado no país, seja em

² FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 8.

atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia, dentre outras –, porque é desviado para o pagamento das práticas corruptas, corresponda a um custo médio anual de R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do Produto Interno Bruto – PIB (valores de 2008)³.

Diante disso, pretende-se, no presente artigo, analisar os reflexos causados pela corrupção sobre o desenvolvimento dos países, compreendido de forma integrada nos aspectos econômico, social, político e cultural; assim como sob a perspectiva da democracia e dos direitos humanos, nestes incluído o direito ao desenvolvimento.

2. O conceito, as causas e a globalização da corrupção

Atualmente, reconhece-se que a corrupção é um fenômeno que advém de fatores econômicos, institucionais, políticos, sociais e históricos e que possui manifestações diversas de natureza privada, pública e social, razão pela qual tem sido estudada desde a sociologia, a economia, a psicologia, a criminologia e a ética até o Direito. Isso vem a enriquecer os conhecimentos sobre esse fenômeno, mas também dificultar a elaboração de um conceito unitário da corrupção⁴.

Sob esta perspectiva multidisciplinar, os próprios cientistas sociais modernos apontam diferentes definições para a corrupção, tal como Bezerra, que descreve três tipos de definições consideradas as mais utilizadas pelos estudiosos: a definição legalista, baseada no ofício público; a definição mercantilista, baseada nas perspectivas do mercado; e a definição publicista, baseada na idéia do bem público. Já Gibbons, como define Bezerra, insere um quarto tipo de definição baseada na opinião pública, isso porque ele parte da idéia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são reconhecidas pelo público⁵.

De acordo com Norberto Bobbio, a corrupção deve ser considerada em termos de legalidade e ilegalidade, e não de moralidade e imoralidade, levando-se em conta as diferenças existentes entre práticas sociais e normas legais e a diversidade de avaliação dos comportamentos que se revela no setor privado e no setor público⁶.

Para o Programa Contra a Corrupção do Escritório sobre Drogas e Crime das Nações Unidas – UNODC, o conceito de corrupção é amplo, e inclui as práticas de suborno, propina,

³ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 4.

⁴ CUENCA, Carlos Guillermo Castro. *La corrupción en La contratación pública en Europa*. Salamanca: Ratio Legis, 2009, p. 27.

⁵ ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. *Corrupção na era da globalização*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 41-42.

⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, vol. 1, p. 291-293.

fraude, apropriação indébita ou qualquer desvio de recursos por parte de um funcionário público; assim como envolve casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, dentre diversas outras práticas⁷.

Segundo a Transparência Internacional, a corrupção é o abuso de poder para obtenção de ganhos privados ilegítimos, e pode ocorrer tanto no setor público quanto no privado⁸. Na mesma linha, o Banco Mundial define corrupção como o abuso do cargo público para ganhos privados⁹.

Com base em estudos já realizados, dentre as causas que geram ou podem gerar a corrupção estão: (i) o elevado poder discricionário: qualquer política com alto poder discricionário propicia práticas corruptas, tais como as restrições ao comércio exterior e subsídios governamentais, isto é, a imposição de licenças de importação/exportação, o protecionismo e a concessão de subsídios a certos setores da economia. Economias com menos subsídios ou mais abertas ao comércio exterior, por não discriminarem grupos beneficiários, estão associadas a menores níveis de corrupção; (ii) baixo nível de salários: os reduzidos salários são um estímulo à busca de fontes alternativas para complementação da renda e isso é passível de ocorrer tanto com funcionários do setor público quanto do privado; (iii) sistema político: o nível de corrupção do sistema político tende a estar associado ao nível de competição política. É provável que o nível de corrupção seja maior em regimes autoritários, com menor pressão política; (iv) desigualdade social e de direitos: a aceitação da diferença de direitos entre setores da sociedade promove a impunidade sobre práticas corruptas¹⁰.

Tais fatores são observados em diversos países, conforme apontam os dois principais indicadores sobre o tema: o Índice de Controle da Corrupção – ICC, do Banco Mundial; e o Índice de Percepções da Corrupção - *Corruption Perception Index-CPI*, da Transparência Internacional. Isso reforça o entendimento de que a corrupção é um fenômeno mundial.

Sem dúvida, o processo de globalização¹¹ tem contribuído para a internacionalização da corrupção. A supressão das fronteiras físicas – mormente nas áreas de integração

⁷ Em: <[HTTP://www.unodc.org/southerncone/pt/corruptao/index.html](http://www.unodc.org/southerncone/pt/corruptao/index.html)>. Acesso em: 17 julho 2012.

⁸ Em: <[HTTP://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3](http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3)>. Acesso em: 17 julho 2012.

⁹ Em: <[HTTP://siteresources.worldbank.org/extaboutus/resources/ch18.pdf](http://siteresources.worldbank.org/extaboutus/resources/ch18.pdf)>. Acesso em: 17 julho 2012.

¹⁰ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 8.

¹¹ Para Ulrich Beck: Globalização significa a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil, e também o acolhimento de algo a um só tempo familiar mas que não se traduz em um conceito, que é de difícil compreensão mas que transforma o cotidiano com uma violência inegável e obriga a todos a se acomodarem à sua presença e a fornecer respostas. Dinheiro, tecnologia,

econômica –, incluindo políticas entre os Estados, o extraordinário desenvolvimento das tecnologias da informação tem favorecido a expansão das práticas corruptas¹².

Segundo Emerson Garcia, embora a corrupção esteja presente em praticamente todas as fases do desenvolvimento da humanidade, o aumento das transações comerciais internacionais e o constante fluxo de capitais entre os países em muito contribui para a sua proliferação. Ademais, “a globalização também se apresenta como elemento estimulador da corrupção na medida em que realça e aproxima as desigualdades de ordem econômica, social, cultural e jurídica, o que permite a coexistência de realidades que em muito destoam entre si. Com isso, tem-se um campo propício ao oferecimento e à consequente aceitação de vantagens indevidas, em especial quando os envolvidos ocupam pólos opostos em relação aos mencionados indicadores”¹³.

3. As noções de crescimento, desenvolvimento e direito ao desenvolvimento

É importante diferenciar os termos crescimento e desenvolvimento, bem como compreender a noção do direito ao desenvolvimento para delimitar o objeto de estudo do presente artigo.

Conforme esclarece Carla Abrantkoski Rister, a palavra crescimento pode ser entendida sob três perspectivas: (i) para alguns autores engloba todas as formas de progresso econômico, quer diga respeito a economias evoluídas ou a países menos desenvolvidos; (ii) para outros, implica sempre transformações estruturais, existindo países em fases de desenvolvimento diferentes e com diversas estruturas econômicas, sociais e políticas; (iii) um terceiro grupo entende que crescimento refere-se ao incremento, a longo prazo, da população e do produto per capita, conjunto de todos os bens e serviços resultantes da atividade produtiva de um indivíduo, empresa ou nação. O produto da nação se trata do Produto Nacional Bruto (PNB)¹⁴.

Fábio Nusdeo aduz que o crescimento econômico se caracteriza como o desenvolvimento, por entranhar um crescimento da disponibilidade de bens e serviços, mas

mercadorias, informações e venenos ultrapassam as fronteiras como se elas não existissem. Ver: BECK, Ulrich. O que é globalização? Equívocos do Globalismo. Respostas à Globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 47-49.

¹² SÁNCHEZ, C. Demelsa Benito. *Notas sobre La corrupción transnacional. Sus efectos y su combate*. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 240-241.

¹³ GARCIA, Emerson. *A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica*. Em: <http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf>. Acesso em: 27 julho 2012.

¹⁴ RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 1-2.

sem que essa maior disponibilidade implique em uma mudança estrutural e qualitativa da economia em questão¹⁵. Dessa forma, o crescimento seria mais um surto, um ciclo, e não um processo dotado de estabilidade¹⁶.

O desenvolvimento, por sua vez, segundo Bresser Pereira, é um processo de transformação global de cunho econômico, político e social, pelo qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo (auto-sustentado). Isto é, tratam-se de contínuas e profundas transformações nas estruturas econômicas, políticas e sociais de um país. Assim, não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, político ou social. Isso porque se o desenvolvimento econômico não trazer consigo alterações de cunho social e político, e se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será porque não houve, de fato, desenvolvimento¹⁷.

Para Celso Furtado, sob o viés econômico, desenvolvimento significa aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento da quantidade de bens e serviços, por unidade de tempo, à disposição de determinada coletividade¹⁸.

De acordo com Eros Grau, a idéia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa na realização em sociedade de um processo de mobilidade social contínuo e intermitente, sendo que isso poderia alterar a estrutura social e elevar o níveis econômico e cultural-intelectual comunitário. O processo de desenvolvimento implica, assim, em mudanças de ordem quantitativa e qualitativa¹⁹.

O desenvolvimento também pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais, conforme demonstra Amartya Sen:

O enfoque das liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. O crescimento do PNB ou das rendas individuais obviamente pode ser muito importante como um meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade. Mas as liberdades dependem também de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas) [...] o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carencia de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de

¹⁵ NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 16-18.

¹⁶ RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 3.

¹⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 7. ed., São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 21-25.

¹⁸ FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2009 [1961], p. 105.

¹⁹ GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 7-14.

Estados repressivos. A despeito de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Às vezes a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estritamente à carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais. Em outros casos, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade²⁰.

É certo, por final, que o desenvolvimento constitui um direito, consagrado na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Organização das Nações Unidas em 1986, cujo conteúdo compreenderia três dimensões segundo Flávia Piovesan: (i) a importância da participação, com realce ao componente democrático a orientar a formulação de políticas públicas, dotando-lhes de maior transparência e *accountability*; (ii) a proteção às necessidades básicas de justiça social, enunciando a Declaração que “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento”; (iii) e a necessidade de adotar programas e políticas nacionais, como de cooperação internacional – já que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países mais pobres meios que encorajem o direito ao desenvolvimento²¹.

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, prevê a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento. Também reconhece o direito ao desenvolvimento como um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais²².

O direito ao desenvolvimento requer uma globalização ética e solidária. Joseph E. Stiglitz entende que “desenvolvimento significa transformação social, com a melhoria das condições de vida das populações mais pobres, assegurando a todos uma oportunidade de sucesso e acesso à saúde e à educação”²³.

Fixadas tais premissas, buscar-se-á analisar o impacto da corrupção sobre o desenvolvimento, ora entendido de forma integrada sob as perspectivas econômica, social,

²⁰ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17-18.

²¹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 52.

²² PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 46.

²³ STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and its discontents*. New York-London: WW Norton Company, 2003, p. 252.

política e cultural; além de um direito humano fundamental à consolidação dos regimes democráticos.

4. A mensuração da corrupção em escala internacional

Para que se possa analisar a correlação entre a corrupção e o desenvolvimento dos países são necessários dados qualitativos acerca daquele fenômeno. No entanto, uma das dificuldades enfrentadas pelos estudiosos da corrupção é como mensurá-la. Isso porque as práticas corruptas ocorrem de forma velada, inviabilizando uma medição direta. Em face disso, coloca-se a seguinte pergunta: é possível medir empiricamente a corrupção?

Segundo pesquisa realizada por Bruno Wilhelm Speck, já existem, atualmente, em várias regiões do mundo, experimentos de cálculo do grau de corrupção, do volume dos desvios e do custo que o fenômeno tem para a economia, a sociedade e a credibilidade das instituições políticas. Nesse sentido, as tentativas mais usuais de quantificação tem como fundamento três indicadores distintos: (i) os escândalos relatados na mídia; (ii) as condenações contabilizadas pelas instituições ligadas à esfera penal; e (iii) as informações obtidas por meio de pesquisas entre cidadãos²⁴.

Para o primeiro indicador, as fontes de mensuração são os meios de comunicação, normalmente os jornais, sendo que alguns analistas usam tais dados oriundos da imprensa para produzir uma quantificação. Todavia, esse critério ainda se encontra em estado inicial e enfrenta duras críticas, haja vista que os seus resultados dependem do grau de liberdade da imprensa, assim como sofrem influências em razão da sensibilidade e da experiência do jornalismo em face do problema²⁵.

O segundo indicador tem como fonte de dados as instituições de investigação e perseguição penal, como a polícia, o Ministério Público ou os tribunais de justiça. No entanto, alguns críticos sustentam que os números decorrentes dessas fontes revelam mais sobre as características do sistema de aplicação da lei penal do que a real frequência de comportamentos corruptos. Estima-se que apenas uma pequena parte dos crimes de corrupção praticados seja apurada. Ademais, as diferentes formas de enquadramento legal

²⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 4.

²⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 4.

para as condutas corruptas nos códigos penais dos países limitam a validade de análises comparativas²⁶.

O terceiro indicador constituiu-se das informações colhidas por meio de pesquisas de opinião. Há um contraste, aqui, entre a facilidade de se registrarem essas informações e a dificuldade de se enquadrar claramente o tipo de dado obtido. A maioria das pesquisas de opinião suscitam, em regra, a avaliação dos cidadãos sobre o grau e a extensão da corrupção na sociedade; outras levantam quais os valores morais e as atitudes dos cidadãos frente ao fenômeno, incluindo-se aí a própria definição e a avaliação da corrupção. Algumas pesquisas chegam a focar as experiências pessoais dos cidadãos com práticas de corrupção. Também pairam críticas e indagações metodológicas acerca dos dados obtidos em pesquisas de opinião. Todavia, ao contrário daqueles indicadores, verifica-se que este tem crescido rapidamente nos últimos anos²⁷ e vem sendo utilizado na mensuração da corrupção em escala internacional.

Dos anos 70 até os dias atuais é possível visualizar três gerações de pesquisas voltadas a mensurar empiricamente a corrupção com base nas pesquisas de opinião: (i) a primeira referiu-se à investigação das diferentes visões da corrupção; (ii) a segunda voltou-se à identificação dos riscos de investimento; (iii) já a terceira busca ferramentas para a intervenção e a reforma²⁸.

A primeira geração partiu do pressuposto de que os diferentes modelos de conceituação do fenômeno representavam um problema. Diante disso, a saída mais corriqueira era identificar a corrupção a partir de uma definição próxima àquela do código penal²⁹.

A segunda geração de pesquisas iniciou-se a partir dos anos 80 quando empresas de avaliação de riscos de investimento incluíram sucessivamente o item “corrupção” em suas análises dos países. Para avaliar instituições e normas, assim como a cultura e as práticas políticas relevantes para o investimento, os dados levantados incluem questões referentes à fragmentação do sistema partidário, a conflitos religiosos ou étnicos e à aceitação das normas constitucionais pelos vários atores políticos³⁰.

²⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 5.

²⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 6.

²⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 7.

²⁹ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 7.

³⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 7. p. 14.

Uma das iniciativas de maior impacto nessa área foi a integração de informações contidas em diferentes indicadores em um único índice, avaliando-se especificamente a questão da corrupção em vários países³¹, o que resultou no Índice de Percepções da Corrupção (*Corruption Perceptions Index - CPI*), o principal e mais conhecido índice internacional utilizado na atualidade para medir a corrupção pública³², aplicado pela organização não-governamental Transparência Internacional – TI.

O referido Índice classifica os países e territórios de acordo com níveis percebidos de corrupção no setor público. É composto por inúmeras avaliações e pesquisas de opinião promovidas por instituições respeitadas e reflete o entendimento de observadores de todo o mundo, inclusive especialistas que vivem e trabalham nos locais avaliados. Concentra-se na corrupção praticada por funcionários públicos e políticos e sua fonte de dados decorre de questões como subornos, pagamentos de propinas em contratações públicas, desvios de recursos públicos, dentre outras perguntas a verificar os esforços e a efetividade das medidas anti-corrupção pelo setor público³³.

Um dos sucessos do *CPI* é ter chamado atenção para o assunto da corrupção na agenda política internacional. A ampla divulgação do índice fez dele um instrumento para estimular o debate sobre a corrupção, torná-la um problema e suscitar a busca por medidas para diminuir o seu grau e a sua incidência. Não somente na política, mas igualmente na academia, os dados sobre a percepção da corrupção em diferentes países foram usados em várias análises, identificando-se a sua correlação com outros fatores de desempenho socioeconômico. De fato, os elementos dos índices serviram para consolidar hipóteses sobre o impacto da corrupção no desenvolvimento de um país³⁴.

A terceira geração de pesquisas busca ferramentas para a intervenção e a reforma. O objetivo, aqui, segundo Daniel Kaufmann³⁵, não é somente melhorar a qualidade dos números, mas redirecionar as análises, para instigar, orientar e monitorar políticas de reformas institucionais.

Nesse sentido, a entrada do Banco Mundial no cenário contribuiu para dar mais *status* político ao tema do controle da corrupção, bem como sistematizar a abordagem, acrescentar uma série de ferramentas novas e, principalmente, criar estímulos adicionais para

³¹ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 14.

³² Em: <[HTTP://www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 17 julho 2012.

³³ Em: <[HTTP://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3](http://www.transparency.org/cpi2011/in_detail#myAnchor3)>. Acesso em: 17 julho 2012.

³⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção*: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 19-22.

³⁵ KAUFMANN, Daniel, PRAHAN, Sanjan, RYTERMAN, Randi. *New frontiers in diagnosing and combating corruption*. The Worlds Bank Prem. Notes, n. 7, Oct. 1998.

a implementação de reformas políticas. Assim, a partir de 1996 desenvolveu o Índice de Controle da Corrupção - ICC, que integra um conjunto de seis indicadores voltados a representar a governança^{36 37}.

Na abordagem do Banco Mundial, as pesquisas de opinião estão voltadas para três grupos de referência: cidadãos, empresários e servidores públicos. Nas entrevistas, as percepções dos entrevistados cumprem uma função de destaque, mas o principal objetivo é a identificação das práticas corruptas, sua distribuição por vários setores e a busca por caminhos de reformas institucionais³⁸.

5. O impacto da corrupção sobre o desenvolvimento dos países

Nataniel Leff e Samuel Huntington, os chamados “Revisionistas”, entendiam que apesar da corrupção ser um mal, não afetaria a economia e, inclusive, poderia favorecê-la. Leff³⁹ argumentava que a corrupção aumentaria a eficiência do sistema econômico ao trazer um elemento de competição ao sistema burocrático. Huntington⁴⁰ afirmava que a existência e o surgimento da corrupção nos países em desenvolvimento seria uma consequência do processo de modernização dos mesmos. Essa abordagem, no entanto, foi progressivamente descartada por não levar em consideração o efeito geral da corrupção e se sustentar em uma série de pressupostos problemáticos, conforme argumentaram Ben W. Heineman e Fritz Heimann⁴¹.

Assim, a moderna economia política organiza sob três vieses os custos econômicos que podem defluir da corrupção: (i) o primeiro diz respeito à teoria dos caçadores-de-renda (*Rent-seeking*): os agentes econômicos maximizam o seu bem-estar por meio do aumento da

³⁶ Em: [HTTP://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corptn.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corptn.pdf). Acesso em: 17 julho 2012.

³⁷ Em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. Acesso em: 17 julho 2012. What is Governance? Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced; the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them. The Worldwide Governance Indicators (WGI) project reports aggregate and individual governance indicators for 213 economies over the period 1996–2010, for six dimensions of governance: voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, control of corruption. The aggregate indicators combine the views of a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. The individual data sources underlying the aggregate indicators are drawn from a diverse variety of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The six aggregate indicators and the underlying data sources can be viewed interactively on the "Access Governance Indicators" page.

³⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. Em: <http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>. Acesso em: 05 julho 2012. p. 31-34.

³⁹ LEFF, Nataniel H., *Economic Development through Bureaucratic Corruption*. The American Behavior Scientist, v.2, p. 8-14, 1964.

⁴⁰ HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968, p. 379.

⁴¹ IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. *Reflexos do impacto da corrupção no desenvolvimento econômico: uma revisão da economia brasileira*. Munich Personal Repec Archive. 2007. p. 6; apud Heineman, Ben W.; Heimann, Fritz. The long war against corruption. *Foreign Affairs*, v. 85, n. 3, p. 75-86, May/June 2006.

renda, independentemente das regras de conduta econômicas e sociais; (ii) o segundo, à teoria econômica da propina: as relações interpessoais entre os agentes econômicos transformam-se em pessoais pela transferência ilegal de renda, apropriação indevida de recursos de terceiros ou garantia de tratamento diferenciado; (iii) e o terceiro, à teoria do desempenho econômico: busca identificar a relação entre a corrupção com as instituições e com o crescimento econômico⁴².

As formas pela qual a corrupção retarda o desenvolvimento sob o ponto de vista econômico são expostas por vasta doutrina. Abaixo expõe-se a visão de alguns dos principais estudiosos da matéria:

Paolo Mauro⁴³ realizou a primeira análise empírica no sentido de comparar indicadores de corrupção com níveis de eficiência e crescimento econômico. Os seus resultados apontaram que a corrupção reduz a taxa de investimento privado e, por consequência, o crescimento econômico. Partindo do pressuposto de que o crescimento econômico depende de variáveis como a poupança, a tecnologia e o investimento em educação ou capital humano, concluiu que a corrupção pode afugentar investimentos novos, por criar instabilidade política. Assim, ele descobriu que se se reduzisse a corrupção ao nível de Cingapura e a taxa de crescimento fosse de 4% ao ano, a média anual de Bangladesh para o crescimento PIB *per capita* entre 1960 a 1985 teria sido 1,8 ponto percentual mais alto, um ganho potencial de 50% na renda *per capita*⁴⁴. Verificou, ainda, uma relação negativa entre a corrupção e os gastos em educação. A partir de sua análise, demonstrou que se um país melhorasse o seu índice de corrupção, por exemplo, de seis para oito, os gastos do governo em educação aumentariam ao redor de meio por cento do Produto Interno Bruto - PIB.

Vito Tanzi e Hamid R. Davoodi concluíram que a corrupção reduz a qualidade do investimento público e distorce a alocação dos gastos públicos, e está relacionada aos grandes projetos de obras públicas – tais como construções de hidroelétricas, portos, aeroportos e rodovias – e a dificuldade do seu monitoramento. A corrupção política induziria o aumento no número, tamanho e complexidade desses projetos e isso resultaria na redução dos gastos públicos em outros setores, tais como educação e saúde, em face de possíveis restrições orçamentárias. O resultado disso seria a redução da taxa de crescimento econômico.

Segundo Shang-Jin Wei, a corrupção impacta negativamente os investimentos estrangeiros em diversos países. Ao observar o *Foreign Direct Investment (FDI)* bilateral no

⁴² FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 15.

⁴³ Mauro, Paulo. *Corruption and growth*. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, p. 681–712. Aug 1995.

⁴⁴ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Elcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 151.

início da década de 1990 de 14 países-fonte para 41 (quarenta e um) países recebedores de empréstimo, ele descobriu a evidência de que a corrupção desencoraja o investimento. Desse modo, caso fosse reduzida a corrupção ao seu nível mais baixo em Cingapura, isso teria o mesmo efeito sobre investimentos estrangeiros para um país corrupto como reduzir a taxa corporativa marginal para mais de 20 (vinte) pontos percentuais. Ademais, muitos países atingidos pela corrupção também oferecem taxas de incentivos substanciais para atrair empresas multinacionais. Mediante o controle da corrupção, poderiam atrair pelo menos o mesmo número de investimentos estrangeiros sem tais incentivos de impostos⁴⁵.

Marcos F. G. Silva, Fernando Garcia e Andrea C. Bandeira⁴⁶ estudaram a influência da corrupção sobre a riqueza dos países e concluíram que a mesma afeta negativamente a renda *per capita*, em razão da redução da produtividade ou efetividade do capital. Para tanto, adotaram a hipótese de que os níveis de riqueza e crescimento econômico dependem da poupança doméstica, progresso tecnológico incorporado e um adequado sistema de educação.

O trabalho de Susan Rose-Ackerman é apontado como um divisor de águas nessa temática, ao argumentar que o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas são mais extensos e profundos do que se pensava⁴⁷:

I explore the interaction between productive economic activity and unproductive rent seeking by focusing on the universal phenomenon of corruption in the public sector. In recent studies, high levels of corruption are associated with lower levels of investment and growth. Corruption reduces the effectiveness of industrial policies and encourages to operate in the unofficial sector in violation of tax and regulatory laws. Foreign direct investment (FDI) is discouraged by high corruption levels [...] Even when corruption and economic growth coexist, payoffs introduce costs and distortions. Corrupt high-level officials support too much unproductive public investment and limits FDI, but it encourages excessive public infrastructure investment (Tanzi and Davoodi, 1997). In a corrupt regime, economic actors with few scruples, such as those engaged in illegal businesses, have a comparative advantage. A country is poorer overall if corruption levels are high. It may be caught in a corruption trap where corruption breeds more corruption and discourages legitimate business investment. Cross-country empirical work has confirmed the negative impact of corruption on growth and productivity, but it is of little use in designing anticorruption strategies⁴⁸.

Adotando-se como critério o Índice de Percepções da Corrupção (CPI) da

⁴⁵ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 151-152.

⁴⁶ SILVA, Marcos F. G.; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea C. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income*. Working Papers Fundação Getulio Vargas. 2000.

⁴⁷ IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. Reflexos do impacto da corrupção no desenvolvimento econômico: uma revisão da economia brasileira. Munich Personal Repec Archive. 2007. p. 6.; apud Hopkin, Jonathan. *States, markets, and corruption: a review of some recent literature*. *Review of International Political Economy*, v. 9, n.3, p. 574-590. Aug 2002. Abramo, Claudio W. Percepções pantanosas. *Novos Estudos (CEBRAP)*, v. 73, p. 33-37. Nov. 2005.

⁴⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Nova York: Cambridge University Press, 1999, p. 2-3.

O impacto da corrupção sobre os pobres é notório na medida em que recebem menos serviços sociais, tais como saúde e educação⁵². Daniel Kaufmann e outros também descobriram que a corrupção aumenta a mortalidade infantil e reduz a expectativa de vida⁵³. Verificou-se, ainda, que a corrupção sobre os pobres funciona como uma espécie de imposto. Por exemplo, famílias pobres do Equador precisam gastar três vezes mais em propinas como parte de suas rendas para ter acesso aos serviços públicos do que famílias com poder aquisitivo mais alto. De modo semelhante, em vários estudos de diagnóstico dos funcionários públicos na América Latina no fim da década de 1990, os burocratas dessas agências abundam em corrupção e falta de meritocracia, sendo responsáveis por discriminar os pobres por meio da limitação do acesso aos serviços básicos e por falhar na busca da diminuição da pobreza⁵⁴.

De outro lado, na esteira do Banco Mundial, reconhece-se que o problema da corrupção não se restringe ao aspecto econômico e social, pois manifesta-se igualmente pelo processo político, o sistema judicial e outras áreas menos visíveis. Ou seja, pode ser tomado como parte de um debate mais amplo que envolve a boa governança.

Isto é, um governo efetivo e transparente, operando dentro de uma estrutura de liberdades civis e bom governo, é fundamental para ganhos de bem-estar sustentados e mitigação da pobreza. Necessária, assim, uma visão integrada de governo e corrupção. Isso porque a corrupção deveria ser encarada como um sintoma de profunda fragilidade institucional, e não como uma determinante básica ou ímpar dos males da sociedade⁵⁵.

Nessa perspectiva, de forma empírica, com base no Indicador de Governança do Banco Mundial e novamente o Índice de Percepções da Corrupção, observa-se que países com maior efetividade do governo e maior eficácia das leis, relacionam-se com menores níveis de corrupção percebida do país, conforme os gráficos abaixo⁵⁶:

⁵² THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 152-153.

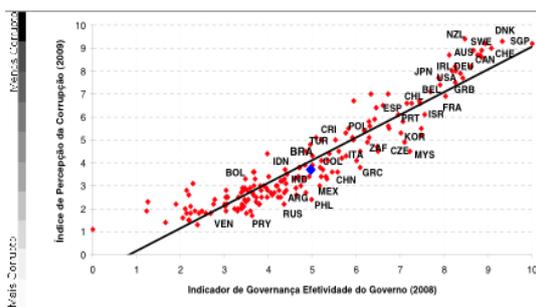
⁵³ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 153.

⁵⁴ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 153-154.

⁵⁵ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 141-142.

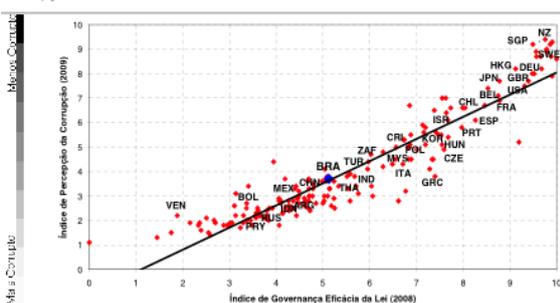
⁵⁶ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 12-13.

Gráfico 3 – Relação entre o Indicador Efetividade do Governo e o Índice de Percepção da Corrupção



Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial⁷. Elaboração: Decontec/FIESP.

Gráfico 4 – Relação entre o Indicador Eficácia da Lei e o Índice de Percepção da Corrupção



Fonte: Transparência Internacional e Banco Mundial⁸. Elaboração: Decontec/FIESP.

Novamente comparando o Brasil com o Chile, percebe-se que este é um governo mais efetivo em termos de políticas públicas – maior efetividade de governo – e com menor nível de corrupção. A elevada burocracia e a fragilidade das instituições reduzem a eficiência da administração pública brasileira, o que, aliado à baixa eficiência do Sistema Judiciário, refletem o fraco desempenho institucional do país e resultam em baixos índices de governança, compatíveis com o nível de corrupção percebida⁵⁷.

Importante destacar, também, que os direitos políticos, tais como eleições democráticas, uma legislatura, partidos opostos; as liberdades civis, que abrangem direitos à mídia independente e livre, liberdade de reunião e discurso, são negativamente correlatas com a corrupção. As liberdades civis e uma imprensa livre podem ajudar a controlar a corrupção⁵⁸. As evidências de mais de 1.500 (mil e quinhentos) projetos financiados pelo Banco Mundial sugerem que as liberdades civis e a participação do cidadão são fatores importantes para os resultados do desenvolvimento⁵⁹.

Por final, o profissionalismo do serviço civil, que engloba sistemas de treinamento, emprego e promoção, também está associado com menos corrupção. Todavia, contrariamente à sabedoria convencional, a evidência do pagamento do serviço civil é frequentemente ambígua. Melhores salários setoriais públicos, por si sós, não explicam uma significativa redução da corrupção. De outro lado, a meritocracia na contratação, promoção e demissão dentro de um departamento está associada com menos corrupção⁶⁰.

A corrupção também se correlaciona com o grau de desenvolvimento cultural de um povo. Segundo Amartya Sen, “os valores prevaletentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel da confiança nas relações

⁵⁷ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 11-14.

⁵⁸ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 157.

⁵⁹ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 170.

⁶⁰ THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 159.

econômicas, sociais ou políticas”⁶¹.

Bernardo Kliksberg, ao analisar a importância da cultura para o desenvolvimento, questiona porque países como a Finlândia, um dos primeiros no mundo no ranking da Transparência Internacional (*CPI* de 9,4, para 2011), e os escandinavos de um modo geral registram uma presença muito baixa de corrupção?⁶²

A resposta consiste no fato de que tais países têm um desenvolvimento cultural bastante elevado, o que torna a corrupção inadmissível como comportamento social. Se um corrupto aparecesse, sua esposa e seus filhos tornariam a sua vida muito difícil, seus amigos o expulsariam de seu círculo social, a sociedade toda o excluiria. Isso porque a cultura dessas sociedades não legitima a corrupção. Trata-se de um exercício permanente que passa pelas famílias, pelos meios de comunicação, modelos de referência e instituições concretas⁶³.

De outro lado, segundo o ranking das Nações Unidas, tais países – Noruega (*CPI* de 9,0, para 2011), Suécia (*CPI* de 9,3, para 2011), Finlândia (*CPI* de 9,4, para 2011) e Dinamarca (*CPI* de 9,4, para 2011)⁶⁴ –, dentro daquilo que é chamado de modelo nórdico, são os líderes mundiais em desenvolvimento humano, e um dos pilares desse sucesso é o alto nível de equidade. Observa-se que possuem o nível mais baixo do planeta de desigualdade na distribuição de renda – coeficiente de Gini de 0,25⁶⁵.

O igualitarismo é um valor central de sua cultura e consiste em igualdade de oportunidades e igualdade real. Esse valor cultural foi construído mediante processos educacionais sistemáticos. Diferentemente da América Latina, que nas últimas décadas quase legitimou a corrupção e as enormes desigualdades⁶⁶.

⁶¹ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 24.

⁶² SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Traduzido por Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 309.

⁶³ SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Traduzido por Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 309.

⁶⁴ Ver o *Corruption Perceptions Index* de 2011, da Transparência Internacional. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>. Acesso em: 5 julho 2012.

⁶⁵ SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Traduzido por Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 310.

⁶⁶ SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Traduzido por Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 311-312.

6. Corrupção *versus* democracia, direitos humanos e direito ao desenvolvimento

Há uma interdependência entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, sendo este um direito universal e inalienável, integrante dos direitos humanos fundamentais⁶⁷. O combate à corrupção, além de integrar a transição de regimes autoritários para democráticos⁶⁸, faz parte do processo de consolidação das democracias globais. Em regimes autoritários, cujo poder serve a interesses privados – em detrimento do coletivo –, certamente a corrupção e, por conseguinte, o desrespeito aos direitos humanos, terá um grau mais elevado, pois é intrínseca à forma corrompida de governo.

De acordo com Guillermo O'Donnell, o processo de democratização consiste em duas transições: “A primeira é a transição do regime autoritário anterior para a instalação de um Governo democrático. A segunda transição é deste Governo para a consolidação democrática ou, em outras palavras, para a efetiva vigência do regime democrático”⁶⁹. É certo, ainda, conforme leciona Flávia Piovesan, que “não há direitos humanos sem democracia, tampouco democracia sem direitos humanos. Vale dizer, o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos é o democrático”⁷⁰.

Nesse contexto, Garcia afirma que a debilidade democrática facilita a propagação da corrupção ao aproveitar-se das limitações dos instrumentos de controle, da inexistência de mecanismos aptos a manter a administração adstrita à legalidade, da arbitrariedade do poder e da conseqüente supremacia do interesse dos detentores da *potestas publica* em detrimento do anseio coletivo. Isto é, os regimes ditatoriais e autocráticos, por serem idealizados e conduzidos com abstração de toda e qualquer participação popular, mostram-se como o ambiente adequado à aparição de altos índices de corrupção⁷¹.

Da mesma forma, Luiz Regis Prado afirma que o fenômeno da corrupção *lato sensu* é uma ameaça ao Estado de Direito e à sociedade, por atingir a representação popular e os direitos humanos:

⁶⁷ Ver item 3.

⁶⁸ Isso pode ser observado em documentos históricos que marcaram os direitos humanos de primeira geração. A *Bill of Rights*, de 1689, tinha como princípio basilar o de que o rei deve submeter-se à lei. Outrossim, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, previa no art. 15 que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela administração”. Essa perspectiva histórica demonstra que a submissão dos governantes à lei, em respeito à igualdade, é requisito imprescindível à formação e manutenção de um Estado de Direito democrático.

⁶⁹ Transitions, continuities, and paradoxes, in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell e J. Samuel Valenzuela (orgs.), *Issues in democratic consolidation: the new South American democracies in comparative perspective*, p. 18.

⁷⁰ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 44.

⁷¹ GARCIA, Emerson. *A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica*. Em: <http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf>. Acesso em: 5 julho 2012.

O fenômeno da corrupção *lato sensu* representa, assim, uma ameaça para o Estado de Direito e a sociedade democrática, seja porque atinge a representação popular, que subentende a separação dos Poderes, seja porque atinge os direitos fundamentais. Neste último aspecto, a própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, menciona em seu Preâmbulo uma relação de causa e efeito entre a ignorância, o esquecimento e o desprezo dos direitos do homem, e a corrupção dos governos. A corrupção atinge direitos econômicos e sociais, dá lugar a tratamento discriminador e desigual e é fonte de apropriação indevida de bens e do surgimento de monopólios que suprimem ou enfraquecem a liberdade empresarial ou comercial⁷².

Na atualidade, é possível vislumbrar inúmeras violações diretas e indiretas aos direitos humanos ocasionadas pela corrupção estatal sistêmica praticada em regimes autoritários e democráticos. Os países nos quais isso se verifica possuem um alto Índice de Percepções da Corrupção - *CPI*, conforme dados de 2011 fornecidos pela Transparência Internacional⁷³.

Exemplo recente é a Primavera Árabe⁷⁴, iniciada após 17 de dezembro de 2010, quando o jovem tunisiano desempregado Tarek al-Tayyib Muhammad ibn Bouazizi, conhecido como Mohamed Bouazizi⁷⁵, ateou fogo ao próprio corpo como manifestação contra a corrupção estatal e as más condições de vida no país, estopim para a deflagração de protestos na Tunísia (possui um *CPI* de 3,8) que resultaram na fuga do presidente Zine el-Abdine Ben Ali, no poder desde novembro de 1987. Outras manifestações populares inspiradas na Tunísia levaram à queda do presidente Hosni Mubarak, que estava no poder há 30 (trinta) anos no Egito (*CPI* de 2,9); bem como do ditador da Líbia (*CPI* de 2,0), Muamar Kadafi, há 42 (quarenta e dois) anos no domínio do país; e, por fim, do presidente do Iêmen (*CPI* de 2,1), Ali Abdullah Saleh. A instabilidade na região diante dos protestos também motivou a intenção de renúncia pelo presidente do Sudão (*CPI* de 1,6), Omar Al-Bashir⁷⁶.

⁷² PRADO, Luiz Regis, apud, Cf. DELMAS-MARTY, Mireille; MANACORDA, Stefano. La corruption, un défi pour l'État de Droit et la société démocratique. *Révue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n.3, 1997, p.696-697.

⁷³ Ver o *Corruption Perceptions Index* de 2011, da Transparência Internacional. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>. Acesso em: 5 julho 2012.

⁷⁴ Em: <<http://topicos.estadao.com.br/primavera-arabe>>. Acesso em: 19 julho 2012; Em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Primavera_%C3%81rabe>. Acesso em: 19 julho 2012.

⁷⁵ Em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mohamed_Bouazizi>. Acesso em: 19 julho 2012.

⁷⁶ O relatório da Anistia Internacional de 2012 fornece um panorama regional do marco histórico para os povos do Oriente Médio e do Norte da África na luta contra os Estados opressores corruptos em prol da garantia de seus direitos humanos, tais como a vida, justiça, dignidade, segurança liberdade de expressão e ação, transparência nas prestações de contas públicas e oportunidades de trabalho: Por todo o Oriente Médio e o norte da África, 2011 for marcado por movimentos de massa que exigiam mudanças: maior liberdade para falar e agir, sem temer a asfixia repressiva do Estado; transparência e prestação de contas por parte dos governos e um basta na corrupção desmedida; mais empregos e oportunidades mais justas de trabalho, além de condições de melhorar o padrão de vida; e justiça e direitos humanos, inclusive o direito de viver sua própria vida e criar sua família com dignidade e segurança. Foi para apoiar essas demandas que centenas de milhares de pessoas, com as mulheres ostensivamente na vanguarda, tomaram as ruas de Túnis, do Cairo, de Benghazi, de Sanaa e de muitas outras cidades e localidades de toda a região para exigir mudanças. E essas pessoas não se intimidaram mesmo diante da carnificina infligida pelas forças de segurança do governo. Agiram com determinação, convicção e coragem e, com isso, libertaram-se do medo que seus governos por tanto tempo infundiram para mantê-las quietas e no seu lugar. Ao menos momentaneamente,

Na Ásia, os reflexos negativos diretos da corrupção estatal sobre os direitos humanos – civis, políticos, econômicos e culturais – são notórios na Coreia do Norte (*CPI* de 1,0 – o pior nível de corrupção). Após a morte do ditador Kim Jong-il, o país foi condenado pela Organização das Nações Unidas pelo desrespeito aos direitos humanos, especialmente em razão da fome e miséria do povo norte-coreano, tortura, condições desumanas nas prisões, execuções públicas, detenções extrajudiciais arbitrárias, o que vem ocasionado o assassinato de milhares de seres humanos⁷⁷.

Nos regime democráticos, os reflexos indiretos da corrupção pública sobre os direitos humanos são bastante evidentes nos casos de desvios de recursos públicos, a configurar, por exemplo, no Brasil, o crime de peculato. Aqui, o bem jurídico tutelado é a Administração Pública, o patrimônio material e moral do Estado. Nesse aspecto, entende-se que um dos grandes dilemas envolvidos sobre a corrupção é não tratá-la como um delito de altíssima gravidade por inexistir violência direta e pelos seus efeitos serem coletivos e difusos. Isto é, há uma falta de percepção imediata da nocividade da corrupção para a sociedade.

Os efeitos deste tipo de corrupção administrativa recaem principalmente sobre os direitos sociais fundamentais das populações mais carentes em áreas como a saúde, a educação, o saneamento, a segurança e a habitação, atingindo um número indeterminado de vítimas. Nessa perspectiva, tomando-se como exemplo o Brasil (*CPI* de 3,8, igual ao da Tunísia, para 2011), estima-se que o custo da corrupção para o Estado brasileiro – todo o montante de recursos que deixa de ser aplicado no país (seja em atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia etc) porque é desviado para o pagamento das práticas corruptas – corresponda a um custo médio anual de R\$ 41,5 bilhões, correspondendo a 1,38% do PIB (valores de 2008)⁷⁸.

a ideia de que o poder emana do povo tomou conta da região e impregnou seu espírito. Em: <[HTTP://www.amnesty.org/](http://www.amnesty.org/)>. Acesso em: 5 julho 2012.

⁷⁷ A brutalidade do regime norte-coreano também é alvo do Relatório da Anistia Internacional: Poucos regimes da região foram tão brutais quanto o norte-coreano na repressão a seu próprio povo. Enquanto isso, o direito a expressar e receber opiniões livremente continuou sendo violado por toda a região. Diversos governos sufocaram deliberadamente as vozes que ousavam manifestar pontos de vista divergentes. Na Coreia do Norte, quem discordasse da ideologia oficial poderia passar o resto da vida em uma das remotas e sinistras prisões políticas do país. Tanto o Vietnã quanto Mianmar criminalizaram a livre expressão de pontos de vista divergentes, mantendo serviços de segurança dedicados a intimidar e a silenciar os críticos. Em: <[HTTP://www.amnesty.org/](http://www.amnesty.org/)>. Acesso em: 5 julho 2012.

⁷⁸ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010, p. 4.

7. Considerações finais

A corrupção é um complexo fenômeno global, objeto de estudos em inúmeros ramos do conhecimento. Segundo a Transparência Internacional, a corrupção é o abuso de poder para obtenção de ganhos privados ilegítimos, e pode ocorrer tanto no setor público quanto no privado. O Banco Mundial define corrupção como o abuso do cargo público para ganhos privados. Algumas das causas da corrupção são: o elevado poder discricionário; o baixo nível de salários; o sistema político (é maior em regimes autoritários); a desigualdade social e de direitos.

As principais tentativas de mensuração da corrupção baseiam-se nos escândalos relatados na mídia; nas condenações contabilizadas pelas instituições ligadas à esfera penal; e nas informações obtidas por meio de pesquisas de opinião. O terceiro critério despontou no cenário internacional e tornou-se referência na avaliação do grau de percepção corrupção e dos níveis de governança dos países a partir do surgimento, respectivamente, do Índice de Percepções da Corrupção – *Corruption Perception Index-CPI* –, da Transparência Internacional; e do Índice de Controle da Corrupção – ICC, do Banco Mundial.

Com base em estudos de doutrinadores e sob o fundamento desses dois principais indicadores mundiais sobre o tema, é possível concluir que a corrupção gera reflexos negativos sobre o desenvolvimento dos países em todos os seus aspectos: econômico, social, político e cultural.

O fundamento está no fato de que índices maiores de corrupção estão atrelados ao maior risco do país, redução dos investimentos produtivos, internos e externos, menores níveis de Produto Interno Bruto *per capita*, de competitividade e do potencial crescimento da economia. Assim como na redução da eficiência do gasto público, em especial, dos sociais, o que repercute negativamente na escolaridade e no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Por outro lado, países com maior efetividade do governo e maior eficácia das leis possuem níveis menores de corrupção percebida.

A corrupção também é ínsita aos regimes autoritários e compromete a consolidação das democracias globais, na medida em que afeta os direitos humanos, nestes incluído o direito ao desenvolvimento.

É de se destacar, por final, que o combate à corrupção foi inserido no relatório oficial da Conferência das Nações Unidas Rio+20, ocorrida em junho deste ano de 2012, como uma das metas globais em prol do desenvolvimento sustentável, justamente por ser um entrave ao uso eficiente dos recursos públicos e repercutir na pobreza e na fome dos povos. Os países,

assim, foram instados tomar medidas urgentes e decisivas na luta contra esse mal, especificamente mediante a ratificação ou adesão à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

8. Referências bibliográficas

BECK, Ulrich. *O que é globalização?* Equívocos do Globalismo. Respostas à Globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, vol. 1.

CUENCA, Carlos Guillermo Castro. *La corrupción en La contratación pública en Europa*. Salamanca: Ratio Legis, 2009.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Departamento de Competitividade e Tecnologia. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. São Paulo, 2010.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5. ed., Rio de Janeiro: Contraponto, 2009 [1961].

GARCIA, Emerson. *A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica*. Em: <http://www.tjrj.jus.br/institucional/dir_gerais/dgcon/pdf/artigos/direi_const/a_corrupcao_uma_visao.pdf>. Acesso em: 27 julho 2012.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

IQUIAPAZA, Robert Aldo; AMARAL, Hudson Fernandes. *Reflexos do impacto da corrupção no desenvolvimento econômico: uma revisão da economia brasileira*. Munich Personal Repec Archive. 2007.

KAUFMANN, Daniel, PRAHAN, Sanjan, RYTERMAN, Randi. *New frontiers in diagnosing and combating corruption*. The Worlds Bank Prem. Notes, n. 7, Oct. 1998.

LEFF, Nathaniel H. *Economic development through bureaucratic corruption*. *American Behavioral Scientist*, 1964.

MAURO, Paulo. *Corruption and growth*. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 110, p. 681–712. Aug 1995.

NUSDEO, Fábio. Desenvolvimento econômico: um retrospecto e algumas perspectivas. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2002.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 7. ed., São Paulo: Brasiliense, 1977.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

PRADO, Luiz Regis, apud, Cf. DELMAS-MARTY, Mireille; MANACORDA, Stefano. *La corruption, un défi pour l'État de Droit et la société démocratique*. *Révue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, n.3, 1997, p.696-697.

RISTER, Carla Abrantkoski. *Direito ao Desenvolvimento: antecedentes, significados e conseqüências*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, Patrícia Barcelos Nunes de Mattos. *Corrupção na era da globalização*. Curitiba: Juruá, 2009.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Nova York: Cambridge University Press, 1999.

SÁNCHEZ, C. Demelsa Benito. *Notas sobre La corrupción transnacional*. Sus efectos y su combate. Salamanca: Ratio Legis, 2010. p. 237-275.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 24.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. Traduzido por Bernardo Ajzenberg, Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 309-312.

SILVA, Marcos F. G.; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea C. *How does corruption hurt growth? Evidences about the effects of corruption on factors productivity and per capita income*. Working Papers Fundação Getulio Vargas. 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas*. Em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/BSpeck4.pdf>>. Acesso em: 05 julho 2012.

STIGLITZ, Joseph E. *Globalization and its discontents*. New York-London: WW Norton Company, 2003.

THOMAS, Vinod, et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002.