

## FATORES ECONÔMICO-INSTITUCIONAIS ASSOCIADOS À PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL, ÊNFASE NO PERÍODO 2012-2016

Thiago Victor Favaretto (IC) e Paulo Rogério Scarano (Orientador)

**Apoio:** PIBIC CNPq

### RESUMO

O objetivo desta pesquisa é identificar os fatores que afetam o Índice de Percepção de Corrupção realizado através da Transparência Internacional. Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura sobre a economia política da corrupção, nos contextos da Nova Economia Institucional e da Teoria da Escolha Pública. A partir dos conceitos de corrupção, foram analisados os relatórios do Índice de Percepção da Corrupção publicados entre 2012 e 2016, a partir dos quais foram identificadas as principais pesquisas que alimentam a composição do índice para o Brasil e sua metodologia. A partir da avaliação dessas pesquisas e, daquelas que disponibilizam publicamente seus dados, buscar-se-á identificar os fatores econômico-institucionais mais relevantes para a elevada percepção de corrupção no Brasil, no período estabelecido.

**Palavras-chave:** Corrupção; Instituições; Escolha Pública.

### ABSTRACT

The purpose of this research is to identify the factors that affect the Corruption Perceptions Index made by the Transparency International. Therefore, a review of the literature on the political economy of corruption was carried out, in the New Institutional Economics and Public Choice Theory contexts. Based on the concepts of corruption published between 2012 and 2016, was identified the researches that feed the composition of the Corruption Perception Index to Brazil and your methodology, from the evaluation of these researches, and from those that publicly make available their data, we will seek to identify the most relevant economic-institutional factors for the high perception of corruption in Brazil in the established period.

**Keywords:** Corruption, Institutions; Public Choice

## INTRODUÇÃO

A palavra corrupção vem do latim “*corruptio*” que significa depravação, alteração, sedução e suborno. Normalmente está associada a um ato ilegal entre dois agentes, o corrupto e o corruptor, que travam uma relação “fora-da-lei”. Para o senso comum é um fenômeno associado ao poder, aos políticos e às elites econômicas. O conhecimento do ferramental teórico da Nova Economia Institucional e da Teoria da Escolha Pública é muito útil para compreender o problema relacionado à existência de corrupção entre agentes públicos e privados. Isso porque o ambiente institucional se mostra repleto de custos implícitos, não previstos em contratos, devido à incompletude dos mesmos. Por outro lado, como mostra a Teoria da Escolha Pública, é razoável partir do pressuposto de que políticos e burocratas são agentes racionais, movidos pelo o interesse próprio. No caso específico dos políticos tal interesse consiste em chegar ao poder e nele se manter. Nesta busca, o político tenderá a estabelecer uma série de alianças, envolvendo outros políticos e até mesmo empresários. Caso as instituições não prevejam mecanismos eficientes para desestimular o favorecimento de agentes privados por agentes públicos, a corrupção tende a se disseminar e a tornar-se endêmica.

Para Rose-Ackerman:

Corrupção não apenas revela uma tensão básica entre o mecanismo de mercado e o processo de votação, mas também força o economista político a lidar com os problemas de alocação criados pela a presença de grandes organizações, tanto no sistema público, como no privado. Tanto nas sociedades modernas complexas quanto nos estados subdesenvolvidos, a delegação de autoridade decisória é uma técnica organizacional fundamental. Sempre que um agente recebe autoridade discricionária, a corrupção fornece um caminho para que os objetivos da autoridade superior sejam prejudicados. (ROSE-ACKERMAN, 1978)

Portanto, o grande problema da corrupção é a má alocação de recursos, decorrente do favorecimento de agentes privados pelo poder público. Existe relação inversa entre o crescimento econômico e a corrupção. A corrupção reduz o potencial de crescimento da economia, pois recursos são transferidos a atividades improdutivas, onde existem muitos intermediadores que buscam levar uma pequena “vantagem” por meio do pagamento de propinas ou qualquer outro tipo de pay-off.

Para Silva:

O custo social gerado, por exemplo, pela atividade de rent-seeking, interfere tanto na melhor alocação de recursos, como na alocação de talentos. O economista Willian Baumol argumenta que a alocação de talentos em atividades improdutivas gera um custo em termos de crescimento e desempenho para a sociedade, uma vez que estes talentos poderiam estar sendo empregados em atividades produtivas e inovadoras. (SILVA, 1996)

Sabendo disso, o presente trabalho investigará os fatores que contribuem para o mau posicionamento do Brasil no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, entre os anos de 2012 e 2016. Para tanto, discutirá, na primeira seção, a economia política da corrupção a partir do instrumental teórico analítico da Nova Economia Institucional e da Teoria da Escolha Pública. Na segunda seção, apresentará os procedimentos metodológicos utilizados para a mensuração da percepção da corrupção, detalhando os elementos de diferentes pesquisas que compõe o índice. As características de tais elementos serão essenciais na análise daqueles fatores que mais contribuíram para a elevada percepção de corrupção no Brasil, no período. A terceira seção será dedicada a discussão desses fatores. Por fim a última seção será dedicada às considerações finais.

## **1. A ECONOMIA POLÍTICA DA CORRUPÇÃO**

Quando se fala em corrupção, logo se pensa, em um comportamento político de busca por ganhos provenientes da coisa pública. Mas como o político se corrompe? E por que as empresas buscam através de alguns artifícios levarem vantagem? A nova economia institucional, juntamente com a teoria da escolha pública, buscam definir alguns assuntos que terão tudo a ver com a corrupção. A verdade, é que, as empresas sempre irão buscar através do comportamento rent-seeking minimizar os custos de transação, e maximizar seus lucros. As empresas, se utilizarão de financiamento de campanhas, ou de grupos de pressão, de forma a obter a maior vantagem possível dentro do mercado. O comportamento oportunista e a racionalidade limitada, estudados através da Nova Economia Institucional, criam um relacionamneto com o conceito da escolha pública, uma vez que as instituições e os individuos buscarão maximizar seus lucros, através de pressões, ou na busca por ganhos extraordinários e fora do comum.

Antes de se aprofundar no Índice de Corrupção, ou suas variáveis, vamos aqui abordar temas de estudos que estão diretamente relacionados a corrupção, e buscar entender a relação que existe entre: custos de transação, a personalidade do individuo, e a incompletude de contratos, personalidade e o fim do político, o problema do caronista e o rent-seeking; e o objetivo dos partidos políticos. Essa perspectiva será abordada através do conceito da Nova Economia Institucional e também da Teoria da Escolha Pública.

O ambiente institucional está completo de custos implícitos, os custos de transação é um desses custos, os custos de transação serão todos aqueles custos que não são contemplados nos contratos, e que surgem, do momento em que os contratos se derem como incompletos.

Ao falarmos em personalidade do indivíduo, falamos do processo e criação do pensamento do indivíduo, e como esse o leva a aceitar a propina, ou pagar. O indivíduo, pode ser definido em três níveis de racionalidade: a) Racionalidade Forte; b) Racionalidade Limitada e c) Racionalidade Fraca. O indivíduo de racionalidade forte são aqueles capazes de absorver e processar toda informação que receber, e dessa forma, maximizar seus objetivos. O indivíduo que detém a racionalidade fraca, irá assumir que a capacidade racional dos indivíduos não irá amenizar os problemas contratuais. Já o indivíduo que detém a racionalidade limitada irá agir de forma racional, porém limitada. Outro pressuposto sobre o indivíduo, é de que ele é oportunista e auto interessado, onde o comportamento do agente não sofrerá restrição.

Logo, podemos afirmar que a racionalidade limitada e o oportunismo, são na verdade, hipóteses de comportamento que podem justificar a existência dos chamados “custos de transação”.

As organizações são na verdade, um complexo de contratos entre os indivíduos, fornecedores, e outros. Estes também apresentam custo de funcionamento, e quase sempre se mostram incompletos. Os contratos se mostram incompletos por três motivos, 1- especificidades de ativos, 2- Frequência e 3-Incerteza.

A Teoria da Escolha Pública, irá estudar o processo de decisão política, tendo em vista que o comportamento racional e o auto-interesse irão definir o homem econômico. Esta irá se referir a decisões coletivas que visam a melhora do bem público, e como tal decisão parte de decisões privadas.

Podemos dividir a teoria da escolha pública em seis grupos: 1-Políticos; 2-Funcionários Públicos; 3- Burocratas; 4- Eleitor; 5- Grupos de Interesse e 6-Partidos Políticos. Para essa pesquisa, utilizaremos as teorias sobre políticos e os grupos de interesse.

Borsani (2005) define os políticos como: “atores racionais e que estão motivados pelo o interesse próprio, que no caso dos políticos consiste em atingir o poder e/ou manter-se nele”. Ao analisarmos o comportamento de um político, percebe-se que os mesmos apenas competem e vencem eleições por um único motivo: são bons em vencê-las, e por buscar o aumento de seu bem-estar, que seria vencer, ele irá buscar formas de conseguir votos, aumentando o bem-estar coletivo de uma sociedade. Os políticos podem e buscam se utilizar do poder de agenda, isto é, aquele de detém o poder de marcar quando e quais matérias serão votadas, podem dispensar assuntos que são contrários a seus interesses. E assim, manter a escolha que melhor lhe satisfaz em pauta.

Em busca de seus próprios interesses, burocratas, empresários e políticos, criam o que chamamos de grupos de interesses. Borsani (2005) define os grupos de interesses da

seguinte maneira: “Um grupo de interesse, ou grupo de pressão, é um conjunto de indivíduos, empresas, com um ou mais interesses em comum, que se unem para exercer influência sobre o governo na aprovação de leis favoráveis aos seus objetivos”. Ou seja, os grupos de interesse existem unicamente e exclusivamente para se defender interesses individuais, com um interesse comum. Essa prática, é feita como pressão sobre agentes do governo, e através de doação para campanhas, convites para jantar, “lobby” e etc...

A criação de tais grupos implicam em dois problemas que irão interferir diretamente no andamento social: 1- O Problema do Caronista ou *free-rider*; 2- O comportamento de Rent Seeking.

O problema do caronista implica em se obter benefícios sem se pagar os mesmos custos do grupo. Ou seja, o caronista irá receber o mesmo benefício do restante dos integrantes do grupo, porém, sem empregar o mesmo esforço do restante do grupo. Para que esse comportamento venha ser evitado, existem, segundo Olson, somente duas formas: 1- Coerção, como pagamento de impostos; 2- benefícios individuais para aqueles que cooperam com seus respectivos grupos de interesse.

Surge aqui, o segundo problema da criação dos grupos de interesse, o comportamento de rent-seeking. Ao se oferecer incentivos individuais a aqueles que cooperarem, se mostra um aumento na busca por ganhos extraordinários, que podem se dar através de privilégios como, por exemplo, protecionismo.

Para que ocorram tais ganhos extraordinários, pode-se haver o pagamento de propina. A teoria da propina pode ser definida como uma transferência de renda ilegal dentro de uma sociedade, e que eliminam trocas, ou “custos de transação”, e obter vantagens futuras, como por exemplo, em votação de leis, gerando assim um sistema fraudulento.

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva diz o seguinte no texto: “A economia política da corrupção no Brasil”: “A corrupção pública é uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de pay-off.”

O comportamento oportunista e a racionalidade limitada, que a Nova Economia Institucional estuda, se mostra, portanto, ligada com o conceito da escolha pública, já que as instituições e os indivíduos buscarão maximizar seus lucros, através de pressões, ou na busca por ganhos extraordinários e fora do comum.

O grande problema gerado pela a atividade de rent-seeking será o da má alocação de recursos, como em atividades improdutivas, que irá gerar um custo em termos de crescimento e desempenho para a economia, pois estes talentos poderiam ser alocados em atividades produtivas.

## **2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A MENSURAÇÃO DA PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO**

Após entendermos sobre como a Nova Economia Institucional e a Teoria da Escolha Pública fazem parte do estudo da corrupção, vamos entender como os dados da Transparência Internacional são coletados e quais organizações fornecem. O Índice de Corrupção da Transparência Internacional pontua e classifica países baseados em quão corrupto o setor público pode ser percebido. O Índice é baseado em treze fontes de dados de doze instituições independentes especializadas em análise de governança e ambiente de negócios, para a inclusão de um país na classificação, este deve estar presente em pelo menos três fontes de dados. Abramo (2005) nos indica algumas objeções como: 1- nenhuma garantia de que as opiniões colhidas para confeccionar o índice sejam independentes entre si; 2- imprecisão intrínseca a esse índice, que desautoriza a organização da lista de países numa escala com a precisão expressa pelo ranking; 3- rankings são afetados pela variação de outros agentes; e, 4- não se tem ideia da integridade das instituições dos países, e de sua evolução ao longo do tempo.

O Índice de Percepções de Corrupção foi estabelecido em 1995, como um indicador para medir as percepções de corrupção no setor público de diversos países. Houve um processo de revisão em 2012, aonde o método usado para agregar as fontes de dados foi simplificado e agora inclui apenas um ano de dados de cada fonte, dessa forma, o método nos permite comparar pontuações ao longo do tempo, o que não era metodologicamente possível antes de 2012. Sabendo dessa mudança, foi optado pela a inclusão do ano de 2016 à pesquisa e a exclusão do ano de 2011, pois o mesmo não se mostra comparável ao restante dos anos estudados.

A metodologia do Índice de Percepção de Corrupção segue quatro passos: seleção da base de dados, redimensionamento da base de dados, agregação de dados redimensionados e, em seguida, relatório de medida de incerteza.

### **1-Seleção das bases de dados**

- a) Coleta de Dados através de Instituições Confiáveis: Os dados colhidos de instituições devem ser metodologicamente sólidos, com garantias sobre qualificações do especialista ou a amostra de pesquisa representativa.
- b) Os dados devem abordar a corrupção no setor público:
- c) Granularidade Quantitativa: as escalas usadas devem fornecer diferenciação de dados, assim, os dados podem ser ordenados entre 0-100.
- d) Comparação entre países: a fonte deve mensurar a mesma coisa em cada país pesquisado, na mesma escala.
- e) Períodicidade Anual e Constante: A pesquisa deve ser realizada todo ano, pesquisas que capturam as percepções em apenas um ano, e não se repete ao longo do tempo, são excluídas.

### **2- Padronização das fontes de dados:**

Toda pesquisa é padronizada para ser compatível com outras pesquisas, e assim, agregada no Índice de Percepção de Corrupção. A padronização converte todas as bases de dados em uma escala de 0 – Maior nível de corrupção – e 100 – menor nível de corrupção.

Qualquer fonte que seja dimensionada de modo que as pontuações mais baixas representem níveis mais baixos de corrupção deve primeiro ser revertida. Isso é feito multiplicando cada pontuação no conjunto de dados por -1.

Cada pontuação é então padronizada subtraindo a média dos dados e dividindo pelo desvio padrão. Resultando em um conjunto de dados em torno de 0 e com um desvio padrão de 1.

Quando um conjunto de dados abrange uma gama limitada de países, são imputadas as pontuações para todos os países que estão faltando no respectivo conjunto de dados. Os dados imputados para os países em que falta um conjunto de dados são feitos através de um pacote de software estatístico STATA e, mais especificamente, o comando de imputação do programa. O desvio padrão e padrão para o conjunto de dados é calculado com uma média dos conjuntos de dados completos e é usado como parâmetro para padronizar os dados brutos. O conjunto de dados completo com valores imputados é usado apenas para gerar esses parâmetros e os próprios valores imputados não são usados como dados de origem para os escores do país CPI. Os escores são calculados usando parâmetros de desvio padrão

e média das pontuações que foram imputadas em 2012. Quando novas fontes entram no índice, para refletir adequadamente as mudanças ao longo do tempo, o cálculo de redimensionamento permite que estes sejam consistentes com os parâmetros da linha de base de 2012. Isso é, primeiro estimando se houve uma mudança global na média e desvio padrão desde 2012 e depois usando esses novos valores, que podem ter desviado de 50 e 20 para redimensionar o novo conjunto de dados.

Os escores são então redimensionados para se ajustarem à escala do Índice de Corrupção que está entre 0-100.

### **3- Agregação de dados redimensionados:**

O escore de cada país é calculado através de uma média simples de todos os dados redimensionados. O país em questão só irá receber um escore se estiver presente em pelo menos três fontes de dados para calcular esta média.

### **4- Relata-se uma medida de incerteza:**

O Índice de Corrupção é relatado ao lado de um desvio padrão e 90% de Intervalo de Confiança. O termo de desvio padrão é calculado como o desvio padrão dos dados de origem redimensionados, dividido pela raiz quadrada do número de fontes. Com este erro padrão, podemos calcular o intervalo de confiança de 90%, assumindo uma distribuição normal.

As treze fontes de pesquisas que compõem o Índice de Corrupção são as seguintes:

**1-** African Development Bank CPIA: banco regional de desenvolvimento econômico e do progresso social dos países do continente africano. O CPIA é realizado por um grupo de economistas do país com vasta experiência em análises de políticas. O conhecimento desses especialistas é complementado com os contatos locais que fornecem informações quantitativas e qualitativas. A escala de classificação varia de 1 - muito fraca - a 6 -muito forte. A pontuação é um agregado das três dimensões da corrupção em instituições governamentais nacionais e subnacionais no país. O questionamento usado pelo o Índice de Corrupção é o seguinte:



Este critério avalia em que medida o executivo pode ser responsabilizado pela utilização dos fundos e os resultados de suas ações pelo eleitorado e pela legislatura e judiciário, e até que ponto os funcionários públicos dentro do executivo são obrigados a contabilizar o uso de recursos, decisões administrativas e resultados obtidos. Ambos os níveis de responsabilização são reforçados pela transparência na tomada de decisões, instituições de auditoria pública, acesso a informações relevantes e oportunas, e escrutínio público e de mídia. Um alto grau de responsabilização e transparência desencoraja a corrupção ou o abuso de cargos públicos para fins privados. Os governos nacionais e subnacionais devem ser adequadamente ponderados.

Cada uma das três dimensões deve ser avaliada separadamente:

(A) a responsabilidade do executivo para as instituições de supervisão e dos funcionários públicos por seus desempenhos; (B) acesso da sociedade civil à informação sobre assuntos públicos; e (C) captura de estado por interesses estreitos. (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**2-** Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index: O Sustainable Governance Index examina a governança e a formulação de políticas em todos os Estados membros da OCDE e da UE, a fim de avaliar a necessidade de cada país e a sua capacidade de realizar uma reforma. Os indicadores são calculados usando dados quantitativos de organizações internacionais e, em seguida, complementados por avaliações qualitativas de especialistas de países reconhecidos. As notas são dadas em uma escala entre 0 – Alto nível de corrupção – e 10 – Baixo nível de corrupção. Os especialistas são questionados a avaliar o seguinte: "Em que medida os detentores de cargos públicos se previnem de abusar de sua posição por interesses privados?"

**3-** Bertelsmann Foundation Transformation Index: A fundação Bertelsmann publica a cada dois anos o Bertelsmann Foundation Transformation Index. O relatório analisa e avalia como os países estão dirigindo a mudança social e o mercado econômico. Especialistas avaliam 17 (dezessete) critérios divididos em 49 (quarenta-e-nove) questões de 129 países, incluindo o Brasil, então um segundo especialista faz uma revisão das avaliações e pontuações dadas pelo o primeiro. E então dois especialistas regionais discutem essas avaliações e concordam nas classificações e diferenças entre os países da mesma região. Ao final é feita uma padronização, de forma a garantir comparações específicas de cada país.

Para que um país possa fazer parte do relatório, deve-se seguir as seguintes condições: democracia e economia de mercado consolidadas, população maior ou igual a dois milhões e estado soberano reconhecido.

Para a avaliação, os experts escrevem um relatório composto por sumário executivo, história e características da transformação, testes criteriosos e olhar estratégico. Os testes

critérios são compostos por questões sobre 17 (dezesete) temas diferentes, onde escolhem entre 1 (um) e 10 (dez) a cada subíndice.

As questões que são utilizadas pela Transparência Internacional são as seguintes:

“Até que ponto os funcionários públicos que abusam de suas posições são julgados ou **penalizados**? Até que ponto o governo **consegue conter a corrupção**?” (TRANSPARENCYINTERNATIONAL, 2016)

**4- Economist Intelligence Unit Country Ratings:** Criado em 1946 como um corpo de pesquisa e análise para o The Economist, com experiência em ajudar negócios, empresas financeiras e governos a entender como o mundo vem mudando e como isso cria oportunidades de aprendizado e gestão de risco. Acreditam que uma visão profunda vem de reunir os melhores dados com as melhores metodologias e as melhores pessoas, incluindo o uso de técnicas primárias de pesquisa e trabalho de campo quando necessário.

O Country Ratings, o qual inclui a pesquisa sobre corrupção no Brasil, analisa e busca prever o risco de crédito apresentado por cada país e os classifica de acordo com o seu risco, para tanto é feita uma análise dos riscos da moeda, da dívida do país, do setor bancário do país, juntamente com os riscos da política, da política econômica e da estrutura econômica, e previsões de curto e médio prazo. As notas são dadas de 0 a 4, onde 0, implica em uma baixa incidência de corrupção, e 4, implica em alta incidência de corrupção.

As questões que são utilizadas pela Transparência Internacional são as seguintes:

Existem procedimentos e responsabilidades claras que regem a alocação e utilização de fundos públicos?

Os fundos públicos são apropriados indevidamente por ministros /funcionários públicos para fins políticos ou privados?

Existem fundos especiais para os quais não há responsabilidade?

Existem abusos gerais dos recursos públicos?

Existe uma função pública profissional ou um grande número de funcionários diretamente ligados ao governo?

Existe um órgão independente de auditoria da gestão das finanças públicas?

Existe um poder judiciário independente com o poder de julgar os ministros/funcionários públicos por abusos?

Existe uma tradição de pagamento de subornos para obter contratos e ganhar favores? (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**5- Freedom House Nations in Transit:** é uma organização de vigilância independente que apóia a expansão da liberdade em todo o mundo através dos seguintes tópicos: mudanças democráticas, monitoramento da liberdade e defesa da democracia e dos direitos humanos. Os questionamentos são respondidos por uma equipe de consultores da

Freedom House, estes, especialistas regionais e nacionais. Uma série de informações como: instituições de crédito multilaterais; organizações não governamentais; jornais e revistas locais; e uma seleção de dados do governo, são utilizadas para composição do relatório. As notas são dadas de 1 (Menor nível de corrupção) e 7 (Maior nível de corrupção). Os especialistas respondem uma série de perguntas, como, por exemplo, essas abaixo:

“O governo implementou iniciativas efetivas contra a corrupção? Existem leis adequadas que exigem divulgação financeira e não permitam conflitos de interesses? O governo anuncia empregos e contratos?” (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**6-** Global Insight Country Risk Ratings: é uma empresa global de informação, oferecendo uma ampla variedade de serviços online cobrindo macroeconomia, risco do país e uma análise por setor individual, a empresa é responsável pelo o relatório Insight Country Risk Ratings. O IHS Country Risk é líder de mercado na análise e previsão de risco, o relatório oferece suporte a empresas com fácil acesso a dados, análises e previsões, avaliações de risco precisas e soluções inovadoras. Com mais de 60 analistas e consultores de risco em tempo integral em todo o mundo. As notas vão de 1 a 5, onde 1 implica em corrupção máxima e 5 implica em uma corrupção mínima. O relatório inclui o Brasil, e as questões que são utilizadas pela Transparência Internacional são as seguintes:

O risco de que indivíduos/empresas enfrentem suborno ou outras práticas corruptas para realizar negócios, desde a obtenção de grandes contratos até a importação/exportação de um pequeno produto ou a obtenção de papelada. Isto ameaça a capacidade de uma empresa operar em um país, ou abre sanções regulamentares e danos à reputação. (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**7-** IMD World Competitiveness Yearbook: é conhecido como uma “escola de negócios” com experiência em desenvolvimento de líderes globais através de educação executiva. Responsável pela a divulgação do World Competitiveness Yearbook, mensura a capacidade das nações para criar e manter um ambiente no qual as empresas possam competir. O relatório é dividido da seguinte forma: Performance Econômica; Eficiência do Governo; Eficiência dos negócios e Infraestrutura. Cada um desses fatores é dividido em 5 subfatores, sendo assim o relatório apresenta 20 sub-fatores. Esses sub-fatores compreendem mais de 340 critérios, porém nem todos tem o mesmo número de critérios. A pesquisa inclui o Brasil e emprega uma escala de 1 a 6, na qual os entrevistados (alunos e experts) escolhem a resposta mais adequada. Os dados obtidos são então convertidos para uma escala 0-10, onde 0 é o maior nível de corrupção e 10 é o menor nível. A questão utilizada pela Transparência Internacional é a seguinte: "Suborno e corrupção: existem ou não existem"

8- PERC Asia Risk Guide: O Political and Economic Risk Consultancy ou PERC é uma empresa de consultoria especializada em informações e análises de negócios estratégicos para empresas que atuam nos países do Leste e Sudeste Asiático. Todas as respostas foram coletadas em entrevistas presenciais ou em resposta a e-mails dirigidos a pessoas específicas obtidas de diferentes câmaras de negócios nacionais, conferências e listas de nomes pessoais. Todos os entrevistados forneceram pontuações e comentários apenas para o país em que residem atualmente. As notas são dadas entre 0 e 10, onde 0 indica a não existência de um problema e 10 indica um sério problema. Foram feitas três perguntas:

Primeiro, como classifica o problema da corrupção no país em que você está trabalhando? Em segundo lugar, a corrupção diminuiu, ficou o mesmo ou aumentou em comparação com um ano atrás? Em terceiro lugar, quais aspectos ou implicações da corrupção em seu país **se destacam como importantes?** (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

9- PRS International Country Risk Guide: Fundado em 1979, produz análises de risco sobre política, econômico e financeiro classificando países importantes para negócios internacionais. O objetivo geral destes é o de desenvolver uma maneira intelectualmente rigorosa de avaliar os vários componentes do risco de um país, incluindo o Brasil, que podem ser aplicados a uma variedade de contextos institucionais.

A classificação do International Country Risk Guide (ICRG) inclui 22 variáveis em três categorias de risco: político, financeiro e econômico. O pessoal da ICRG coleta informações políticas e as converte em pontos de risco com base em um padrão consistente de avaliação. As avaliações políticas de risco e outras informações políticas constituem a base das classificações de risco da ICRG. O Índice de Risco Político é baseado em 100 pontos, Risco Financeiro em 50 pontos, e Risco Econômico em 50 pontos. O total de pontos dos três índices é dividido por dois para Produzir os pesos para inclusão no score composto de risco-país. Os scores compostos, variando de 0 a 100, são então divididos em categorias de risco muito baixo (80 a 100 pontos) e de risco muito alto (0 a 49,9 pontos). As questões que são utilizadas pela Transparência Internacional são as seguintes:

Esta é uma avaliação da corrupção dentro do sistema político. A forma mais comum de corrupção encontrada diretamente pelas empresas é a corrupção financeira na forma de demandas de pagamentos especiais e subornos relacionados à licenças de importação e exportação, controles de câmbio, avaliações fiscais, proteção policial ou empréstimos. A medida está mais preocupada com a corrupção real ou potencial sob a forma de patrocínio excessivo, nepotismo, reservas de emprego, troca de favores, financiamento secreto do partido e laços suspeitosamente estreitos entre política e negócios. (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**10-** World Bank CPIA: o World Bank é uma fonte vital de assistência financeira e técnica aos países em desenvolvimento em todo o mundo. Este faz uma avaliação dos países em relação à um conjunto de 16 critérios agrupados em quatro grupos: gestão econômica, políticas estruturais, políticas de inclusão social e equidade, e gestão e instituições do sector público. O pessoal do banco avalia o desempenho real dos países em cada um dos critérios e atribui uma classificação. As notas estão entre 1 e 6, onde 1 indica um baixo nível de transparência, e 6 indica um alto nível de transparência. As questões que são utilizadas pela Transparência Internacional são as seguintes:

□ **Transparência, Responsabilização e Corrupção no Sector Público.**

Este critério avalia até que ponto o executivo pode ser responsabilizado pelo uso de fundos e os resultados de suas ações pelo eleitorado e pelo legislador e judiciário e até que ponto os funcionários públicos dentro do executivo são obrigados a contabilizar o uso de recursos, as decisões administrativas e os resultados obtidos. Ambos os níveis de prestação de contas são reforçados pela transparência na tomada de decisões, instituições públicas de auditoria, acesso a informações relevantes e oportunas e escrutínio público e de mídia. Um alto grau de responsabilidade e transparência desencoraja a corrupção, ou o abuso de cargos públicos para ganho privado. Os governos nacionais e subnacionais devem ser adequadamente ponderados.

Cada uma das três dimensões deve ser classificada separadamente: (A) responsabilidade do executivo pelas instituições de supervisão e pelos funcionários públicos por desempenho; (B) acesso da sociedade civil à informação sobre assuntos públicos; e (C) a captura do estado por interesses investidos estreitos. (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**11-** World Economic Forum EOS: É uma organização internacional independente comprometida em melhorar o estado do mundo, envolvendo negócios, políticos, acadêmicos e outros líderes da sociedade para estruturar agendas locais, regionais e da indústria. Responsável pela criação do Executive Opinion Survey, o inquérito capta as opiniões de líderes empresariais em todo o mundo, como grau de corrupção, ou a intensidade da concorrência no mercado.

A pesquisa é dividida em 14 seções, e a maioria das questões podem ser respondidas em forma de escala, onde vai de 1 a 7, onde o 1 representa uma situação ruim e 7 representa uma situação melhor. Antes dos dados serem agregados, é feito um processo de edição, onde uma primeira série de testes são feitos para identificar e excluir os questionários que demonstram uma falta de foco da parte dos entrevistados. Em uma segunda etapa, um teste multivariável é feito usando o método de distância de Mahalanobis, este teste estima a probabilidade de uma pesquisa pertencer a determinado país, comparando o padrão de resposta desta pesquisa, ao padrão médio de respostas daquele país. Resumindo, o teste Mahalanobis estima a probabilidade que um ponto específico de N pontos pertence a um

conjunto desses pontos. Este teste utiliza 52 perguntas, selecionadas por sua relevância e colocação no instrumento de pesquisa. Um teste univariante de valores abertos é então aplicado ao nível do país para cada questão de cada pesquisa, através do método padronizado de pontuação, que indica quantos desvios-padrões cada resposta individual desvia da média da amostra do país. As respostas individuais com uma pontuação padronizada maior que 3 são descartadas. Finalmente, os resultados do ano em questão são combinados com os resultados do ano passado e se produz a pontuação dos países que são usados para a computação do GCI. As questões que são utilizadas pela Transparência Internacional são as seguintes:

"Em seu país, quão comum é para as empresas fazerem pagamentos extra indocumentados ou subornos conectados com o seguinte:

- A) Importações e exportações;
- B) Serviços Públicos;
- C) Pagamentos Anuais de Impostos;
- D) Concessão de contratos públicos e licenças;
- E) Obter decisões judiciais favoráveis.

Em seu país, quão comum é o desvio de fundos públicos para empresas, indivíduos ou grupos devido à corrupção?" (TRANSPARENCY-INTERNATIONAL, 2016)

**12** - World Justice Project Rule of Law Index: É um órgão independente e multidisciplinar que trabalha para promover o estado de direito em todo mundo, acredita-se que a presença de um Estado de Direito eficaz reduz a corrupção, combate a pobreza e doenças, e protege a população de injustiças. Para o World Justice Project, isto é o alicerce para a equidade, paz e oportunidades de desenvolvimento, com um governo responsável e que respeita os direitos fundamentais. O site Transparência Internacional, recolhe os dados do relatório WJP Rule of Law Index. A estrutura conceitual do relatório pode ser resumida nos 9 fatores do Índice e 47 sub-fatores, mais de 300 especialistas locais por país respondem aos questionários dos especialistas e o WJP contratou os serviços das principais empresas de pesquisa locais para implementar as pesquisas domiciliares. As empresas de pesquisa conduzem os questionários do público em geral e com a equipe do Índice, lançam a pesquisa final. A equipe do WJP envia os questionários aos especialistas locais, e promove uma interação contínua entre eles.

Os dados são recolhidos e mapeados em 44 sub-fatores com comparabilidade global. Para se construir a pontuação final, são seguidas cinco etapas:

- 1) Codifica-se os itens do questionário em valores numéricos
- 2) Produz pontuações cruas de países, agregando as respostas de vários indivíduos (especialistas ou público em geral).
- 3) Normaliza as pontuações brutas.
- 4) Agrega-se os scores normalizados em sub-fatores e fatores usando médias simples.
- 5) Produz o ranking final usando as pontuações normalizadas

68 perguntas são feitas a especialistas e entrevistados da população em geral sobre a medida em que os funcionários do governo usam cargos públicos para obter lucro privado. Essas questões dizem respeito a uma variedade de setores dentro do governo, incluindo o sistema de saúde pública, agências reguladoras, a polícia e os tribunais, e as notas vão de 0 (Menor nota) a 1 (Maior nota). As questões individuais são agregadas em quatro Subíndices:

- 1) Funcionários do governo no Poder Executivo não usam cargos públicos para ganho privado;
- 2) Funcionários do governo no Judiciário não usam cargos públicos para ganho privado
- 3) Funcionários governamentais na polícia e nas forças armadas não usam cargos públicos para ganho privado
- 4) Funcionários do governo na legislatura não usam cargos públicos para ganho privado

**13-** Varieties of Democracy Project: Varieties of Democracy (V-Dem) é uma nova abordagem para conceituar e medir a democracia, e que começou a ser utilizado pelo o Índice de Percepção de Corrupção em 2016. O projeto V-Dem distingue entre sete

princípios de democracia de alto nível: eleitoral, liberal, participativo, deliberativo, igualitário, majoritário e consensual, e coleta dados para medir esses princípios. É uma colaboração entre mais de 50 estudiosos do mundo, co-organizado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Gotemburgo, na Suécia; e o Instituto Kellogg na Universidade de Notre Dame, EUA. Com quatro principais pesquisadores, quinze Project Managers com responsabilidade especial para áreas de emissão, mais de trinta Gerentes

Regionais, 170 Coordenadores de País e 2.500 Especialistas em País, o V-Dem é um dos maiores projetos de coleta de dados de ciências sociais focados na pesquisa. As notas são dadas entre 0 e 1, onde 0 representa a menor nota possível e 1 a maior nota possível, e abrange o Brasil. A seguinte questão é aplicada: “Quão penetrante é a corrupção política?”.

### **3. OS FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL, NO PERÍODO 2012-2016**

Desde 2012, o Brasil tem figurado no ranking de percepção de corrupção entre a 69ª e a 79ª posições, ou seja, é percebido como altamente corrupto. Para melhor compreender os fatores que produziram tais resultados é útil analisar tanto as regularidades dos países que são percebidos como os menos corruptos do mundo como as regularidades dos países percebidos como os mais corruptos do mundo.

Houve bastante estabilidade entre os países considerados menos corruptos, uma vez que, em cinco anos apenas 13 países ocuparam as dez primeiras posições, dos quais nove países mantiveram-se entre os primeiros do ranking durante cinco anos consecutivos. São eles: Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Cingapura, Suécia e Suíça. Destes nove países, apenas Cingapura não faz parte da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OECD), uma organização internacional, composta por 34 países e que tem por objetivo promover políticas que visam o desenvolvimento econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo. Além disso, quatro são membros da União Européia (EU). Entre esses países, a média de notas foi de 86,36, sendo que a maior nota foi 92 (Dinamarca) e a menor foi 81 (Austrália, Canadá, Alemanha)

Em relação à outra extremidade, envolvendo as dez piores posições do Índice de Percepção de Corrupção, é possível observar uma variação muito maior de países do que em relação às dez melhores, sendo que vinte e cinco nações ocuparam as dez piores posições no período. Porém apenas oito países estiveram em todos os relatórios. São eles: Afeganistão, Iraque, Coreia do Norte, Líbia, Somália, Sudão, Venezuela e Iêmen. Vale destacar que a Somália ocupou a última posição em todos os cinco anos e a Coreia do Norte ocupou a penúltima posição em quatro ocasiões. Desses países, cinco são Estados Árabes. A média de notas dos países que tem ocupados as dez últimas posições é de 15,9, sendo que, no período, as menores notas obtidas foram da Coreia do Norte e da Somália (ambas as nações com 8) e a máxima foi 22 (Chade, República Democrática do Congo, Angola, Myanmar, Camboja, Tadjiquistão).



Segundo o relatório da Transparência Internacional “Brazil – Overview of corruption and anticorruption – 2016” a corrupção continua a ser um dos principais desafios para o país. A trajetória do Brasil no ranking de percepção da corrupção indica que se tratar da pior queda entre os países das Américas no período. Entre 2012 e 2016 o Brasil esteve presente em oito pesquisas: Bertelsmann Foundation Transformation Index, IMD World Competitiveness Yearbook, PRS International Country Risk Guide, World Economic Forum EOS, World Justice Project Rule of Law Index, Economist Intelligence Unit Country Ratings, Global Insight Country Risk Ratings, Varieties of Democracy Project. Sua melhor posição aconteceu em 2012 e 2014, quando ocupou a 69ª posição, com um escore de 43. A pior posição do país aconteceu em 2016, em que a 79ª posição foi ocupada, com o escore de 40.

Ao se analisar as diferentes pesquisas que compõem o Índice de Percepção de Corrupção no Brasil, é importante ressaltar que o Varieties of Democracy Project, que procura avaliar o grau de penetração da corrupção política, só passou a ser utilizada em 2016, quando o Brasil obteve nota 51.

Em relação ao *Country Ratings* da Economist Intelligence Unit, que avalia a transparência e *accountability* relacionados aos fundos e recursos públicos, a nota do Brasil se manteve constante entre 2012 e 2015, em um patamar muito baixo de 38 pontos, tendo caído para 37 pontos em 2016.

O *Transformation Index*, da Bertelsmann Foundation, que trata de questões sobre a utilização de posições públicas para ganhos pessoais e sobre a capacidade do governo conter a corrupção, apresentou notas que flutuaram entre 58 e 62, no período analisado.

A pesquisa *Executive Opinion Survey*, elaborada pelo World Economic Forum, que investiga a frequência no pagamento de propinas (envolvendo a liberação de importações e exportações; concessão de contratos públicos e licenças; obtenção de decisões judiciais favoráveis; facilitação na fiscalização tributária, entre outros) revelou uma tendência de queda significativa na nota obtida pelo o Brasil, de 35 pontos em 2012 para 25 em 2015, seguido de uma ligeira recuperação, em 2016, para 28 pontos.

Outra pesquisa que apontou uma queda persistente, foi a *International Country Risk Guide*, realizada pela a PRS Group, que avalia a corrupção dentro do sistema político, cuja nota era 50 em 2012, tendo chegado a 32 pontos em 2016.

A pesquisa *World Competitiveness Yearbook*, conduzida pelo IMD, que pergunta sobre a existência da corrupção em determinado país mostrou que o Brasil que já obteve sua melhor nota nesta pesquisa em 2013, quando obteve 35 pontos, caiu 10 pontos desde então, atingindo 25 pontos em 2016.

O Rule of Law Index, organizado pela a World Justice Project, que trata especificamente sobre o uso de cargos públicos nas diferentes esferas de poder para a obtenção de ganhos privados, revelou que, no período analisado, as notas do Brasil passaram seu ponto mais alto em 2012, com 45 pontos, para sua nota mais baixa em 2015, com 34 pontos, com uma leve recuperação em 2016, quando o Brasil obteve 37 pontos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se responder a pergunta que deu origem a esse trabalho de pesquisa e estudo, **“Quais os fatores econômico-institucionais mais relevantes para a percepção de corrupção no Brasil entre 2012 e 2016?”**, analisou-se o que revelaram as diferentes pesquisas que abordam o fenômeno da corrupção no Brasil.

A percepção de corrupção no Brasil apresentou uma piora significativa entre 2012 e 2016, tendo caído dez posições no período. Analisados os dados, observa-se que três relatórios foram os principais responsáveis por essa piora, são eles: IMD World Competitiveness Yearbook, PRS International Country Risk Guide e World Justice Project Rule of Law Index.

No IMD World Competitiveness Yearbook, o Brasil estava com um escore de 31 em 2012, e teve uma queda para 25. Nesse relatório, o questionamento utilizado pela a Transparência

Internacional é “Suborno e corrupção: Existem ou Não”. A baixa nota do Brasil revela a elevada percepção de que suborno e corrupção são usuais no país.

No *PRS International Country Risk Guide*, houve uma queda no escore de 50 para 32, uma redução de 18 pontos. O *International Country Risk Guide* procura avaliar a corrupção dentro do sistema político, que se manifesta por meio de cobrança de propina para obtenção de licenças de importação e exportação, avaliações fiscais, proteção policial ou empréstimos privilegiados. A pesquisa preocupa-se ainda com patrocínio excessivo, nepotismo, troca de favores, financiamento secreto de partidos políticos e relações de compadrio entre política e negócios. Não surpreende queda tão expressiva na nota desta pesquisa, em função dos dados revelados pela operação “Lava-Jato”, com destaque para o financiamento a partidos com contrapartidas fiscais e empréstimos subsidiados pelo BNDES.

Já no World Justice Project Rule of Law Index, cuja queda chegou a 11 pontos, as questões investigam se os respondentes concordam com as seguintes afirmações: 1) Funcionários do governo no Poder Executivo não usam cargos públicos para ganho privado; 2) Funcionários do governo no Judiciário não usam cargos públicos para ganho privado; 3)

Funcionários governamentais na polícia e nas forças armadas não usam cargos públicos para ganho privado; 4) Funcionários do governo na legislatura não usam cargos públicos para ganho privado. Quanto maior a discordância em relação a essas afirmações, menor a nota do país. Assim, sabendo-se que quanto mais próximo de zero, maior o nível de corrupção, podemos perceber uma piora significativa em relação ao uso de cargos públicos para ganho privados.

A permanência do Brasil em posições desconfortáveis no Índice de Percepção da Corrupção, ao longo dos anos, e, sobretudo os resultados das pesquisas que compõe tal índice sugere que o mau desempenho do Brasil decorre de instituições que não são capazes de produzir um sistema de incentivos que iniba a prática da corrupção. Nesse sentido, a sociedade brasileira deve avaliar a necessidade de mudanças que contribuam para uma melhora institucional, envolvendo: 1) maior abertura econômica, que estimule a concorrência e elimine o capitalismo de compadrio; 2) reforma do sistema político que reduzam os custos do financiamento eleitoral; e 3) redefinição do pacto federativo. Todos os fatores envolvidos na mudança institucional estão interligados e dependem de uma avaliação da relação custo/benefício das reformas, do papel que será exercido pelas ideologias e da força dos diferentes atores associada ao modo com que a renda se transfere internamente, uma vez que os beneficiados pelas atividades de “*rent seeking*” tendem a resistir às mudanças que afetem seus ganhos.

#### 4. REFÊRENCIAS

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos estudos*, n. 73, nov. 2005.

BORSANI, P. R. **Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública.** Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **A relação entre processo de crescimento econômico, mudança e instituições na abordagem institucionalista.** *Ensaio Fee*, Porto Alegre: v. Número Especial, p. 603-620, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas.** *Revista de Economia Contemporânea*: Rio de Janeiro: v. 2, p. p.119-146, Jul./Dez. 2002.

FARINA, Elizabeth Mercier. M et al. **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações.** São Paulo: Sigular, 1997.

PONDÉ, João Luiz. **Nova Economia Institucional.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption: a study in political economy.** New Haven: Academic Press, 1978.

SILVA, Marcos Fernandes Golçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. Senac, v. 8, 2000

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **Instituições e desenvolvimento econômico: fronteiras**. Textos Para Discussão do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Eaesp/fgv. São Paulo, p. 3-31, 1996.

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **Brazil: Overview of corruption and anticorruption**, Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **Corruption Perceptions Index 2016: Full Source Description**, 2016. Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **Corruption Perceptions Index 2016: Technical Methodology Note**, 2016. Disponível em: <[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2012**. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2020](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2020)>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2013**. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi\\_2013](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_2013)>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2014**. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi2014>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2015**. Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi\\_2015](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/cpi_2015). Acesso em: 20 de Abril de 2017

TRANSPARENCY-INTERNATIONAL – IT. **CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016**. Disponível em: <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016)>. Acesso em: 20 de Abril de 2017

TULLOCK, Gordon et al. **Pessoas são Pessoas.Falhas de Governo- Uma introdução à teoria da escolha pública**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, p. 15-29.

**Contatos:** thiagovfavaretto@gmail.com e paulo.scarano@mackenzie.br