SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

S472
Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI [Recurso eletrônico on-line] organização Federação Nacional dos Pós-Graduandos em Direito - FEPODI;

Coordenadores: Beatriz Souza Costa, Lívia Gaigher Bosio Campello, Yuri Nathan da Costa Lannes – Belo Horizonte: ESDH, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-383-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

1. Direito – Estudo e ensino (Graduação e Pós-graduação) – Brasil – Congressos nacionais. 2. Direito Constitucional. 3. Direito ambiental. 4. Direito Administrativo. 5. Direito Civil. 6. Direito Penal. 7. Direitos Humanos. 8. Direito Tributário. 9. Filosofia Jurídica. 10. Gênero. 11. Diversidade Sexual. I. Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito da FEPODI (1:2016 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

FEPODI
FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PÓS-GRADUANDOS EM DIREITO

SEMINÁRIO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PESQUISADORES E INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM DIREITO DA FEPODI

Apresentação

É com imensa satisfação que a Escola Superior Dom Helder Câmara e a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI apresentam à comunidade científica os Anais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito. Tal produção resulta do exitoso evento sediado nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, nos dias 10 e 11 de outubro de 2016, que contou com o valioso apoio do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI e da Associação Brasileira de Ensino do Direito – ABEDi.

Trata-se de obra coletiva composta por 263 (duzentos e sessenta e três) resumos expandidos apresentados no seminário e que atingiram nota mínima de aprovação dentre os 318 (trezentos e dezoito) trabalhos submetidos ao evento. As comunicações científicas estão organizadas em 21 (vinte e um) Grupos de Trabalho ligados a diversas áreas do direito, inseridos num ambiente de ricos debates e profundas trocas de experiências entre os representantes das mais diversas localidades do Brasil.

Os referidos Grupos de Trabalho contaram, ainda, com a contribuição de proeminentes docentes ligados a renomadas instituições de ensino superior do país, os quais indicaram os caminhos para o aperfeiçoamento dos trabalhos dos autores, afim de que eles estejam aptos, após desenvolvimento, a serem publicados posteriormente nos periódicos jurídicos nacionais.

Neste prisma, os presentes anais, de inegável valor científico, já demonstram uma contribuição para a pesquisa no Direito e asseguram o cumprimento dos objetivos principais do evento de fomentar o aprofundamento da relação entre pós-graduação e graduação em Direito no Brasil, bem como de desenvolver os pesquisadores em Direito participantes do evento por meio de atividades de formação em metodologias científicas aplicadas.

Uma boa leitura a todos!

Beatriz Souza Costa

Lívia Gaigher Bosio Campello

Yuri Nathan da Costa Lannes

Coordenadores Gerais do Seminário Nacional de Formação de Pesquisadores e Iniciação Científica em Direito.

A DISTORÇÃO DA PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO: CRÍTICAS AO ÍNDICE DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL

DISTORTION OF PERCEPTION OF CORRUPTION: CRITICAL TO THE INDEX OF TRANSPARENCY INTERNATIONAL.

Linara Oeiras Assunção [1]
Línikek Gabriel Lima da Silva [2]

Resumo

Esta pesquisa teve por objetivo investigar a ocorrência de uma distorção no índice de percepção da corrupção (IPC) da ONG Transparência Internacional, em razão deste índice considerar apenas aspectos econômicos. O processo de investigação seguiu uma abordagem qualitativa com enfoque interpretativo-compreensivo, pautado em pesquisa bibliográfica. Adotou o referencial teórico das obras de Leonardo Avritzer e Céli Pinto, respeitando a pluralidade de nuances sobre o tema. Concluiu que a metodologia de elaboração do IPC tem mérito e o próprio índice tornou-se um fato político e contribuiu para aumentar a visibilidade da corrupção, mas que ele precisa ser repensado segundo variáveis políticas.

Palavras-chave: Corrupção, Índice de percepção da corrupção, Transparência internacional

Abstract/Resumen/Résumé

This research aimed to investigate the occurrence of a distortion in the Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI), because this index only consider economic aspects. The research process followed a qualitative approach with interpretative - comprehensive approach, based on literature. It adopted the theoretical framework of Leonardo Avritzer and Céli Pinto's works, respecting the plurality of nuances on the topic. It concluded that the elaboration methodology CPI has merit and the index itself has become a political fact and helped to increase the visibility of corruption, but it needs to be rethought according political variables.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Corruption, Corruption perceptions index, Transparency international

[1] Professora Assistente do Curso de Direito da UNIFAP. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Caleidoscópio Tucuju do Direito"- DPq-UNIFAP. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas (UNIFAP). Doutoranda em Direito (UFMG).

[2] Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá. Coordenador de Planejamento e Orçamento da Prefeitura Municipal de Macapá. Colaborador no Projeto de Pesquisa "Caleidoscópio Tucuju do Direito".

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve por objetivo investigar a seguinte problemática: considerando que o índice de percepção da corrupção da ONG Transparência Internacional é elaborado, anualmente, para orientar as ações de agentes econômicos transnacionais na tomada de decisões e considerando que o questionário no qual se baseia é respondido somente por empresários e analistas econômicos, pode-se afirmar que ocorre uma distorção da percepção da corrupção? Especialmente, pela ausência de variáveis políticas para "medir" o fenômeno?

Para responder esta questão seguiu-se uma abordagem qualitativa com enfoque interpretativo-compreensivo, pautada em pesquisa bibliográfica, sobretudo, adotando o referencial das obras de Leonardo Avritzer e Céli Pinto que têm discutido as nuances do tema "corrupção", respeitando a pluralidade de percepções.

2 O QUE VEM A SER CORRUPÇÃO?

As evidências cotidianas espraiadas na mídia, ao longo dos anos, de um modo geral, reforçam a ideia de que a corrupção está longe de ser um acontecimento marginal no interior da vida pública. Assim, a indignação e a condenação moral contra aqueles que são responsáveis pelos atos corruptos não dão conta da complexidade do fenômeno (AVRITZER et al., 2012).

Treisman (apud AVRITZER, 2012) lembra que a corrupção se manifesta de forma diferenciada nos diversos países, como problema político, econômico, cultural e administrativo que é. Já para Filgueiras (2012, p. 299), "não há, na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que vem a ser a corrupção".

Existem diferentes abordagens para o tema e é árdua a tarefa de conjecturar uma teoria política da corrupção. Contudo, a partir do século XX é possível organizar o tema segundo duas grandes agendas (FILGUEIRAS, 2012). A primeira agenda vincula-se à teoria da modernização e a segunda à uma abordagem contemporânea, de viés neoinstitucionalista.

Para a teoria da modernização[1] a corrupção está relacionada ao subdesenvolvimento. E correlacionada aos processos de mudança social, diante de momentos de desfuncionalidade das instituições políticas, nos quais se criam contextos favoráveis a um "comportamento de

[1] A teoria da modernização aborda os processos de mudança social, de acordo com a construção de instituições, tendo em vista grandes dicotomias como rural e urbano, não industrializado e industrializado, subdesenvolvidas e desenvolvidas (FILGUEIRAS, 2012, p. 300).

autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares" (HUNTINGTON apud FILGUEIRAS, 2012, p. 301).

Por outro lado, seguindo a abordagem neoinstitucionalista, a corrupção está relacionada a uma nova agenda política, a um novo espaço de experiência no qual importam os elementos para se pensar a reforma da política e da economia, em atenção aos fins normativos da democracia e do mercado (FILGUEIRAS, 2012). Isso porque a corrupção passa a ocorrer na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina (ROSE-ACKERMAN apud FILGUEIRAS, 2012).

Pois bem, o ponto comum às duas agendas é a consideração dos sistemas de incentivo, concebendo a corrupção a partir de uma antropologia dos interesses. Ocorre que ao considerarem apenas os sistemas de incentivo, as agendas abandonam a perspectiva moral do problema da corrupção.

Neste sentido, Filgueiras defende que o conceito de corrupção depende de um apelo a valores e normas bem fundamentados no espaço da política. "Não se pode definir o que é a corrupção sem o recurso a valores e normas pressupostos" (2012, p. 305). Com o intuito de ilustrar os argumentos de Filgueiras, cabe mencionar as perspectivas de Avritzer et al (2012) que afirmam ser recorrente nos estudos da corrupção a concentração da atenção no comportamento dos funcionários do Estado que se desviam de suas funções. Embora essa realidade seja um aspecto fundamental do problema, ela tem se revelado inadequada. Não se deve prestar atenção somente à dimensão pública da corrupção, já que pode obscurecer o fato de que a corrupção afeta igualmente os domínios privados.

3 A ONG TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL E O ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC)

A Transparência Internacional (TI) é uma organização não governamental que foi fundada na Alemanha em 1993 por Peter Eigen, funcionário aposentado do Banco Mundial, e que tem por principal escopo o combate à corrupção. A Transparência Internacional coordena a ação em cerca de mais de 100 países e é mundialmente conhecida por anualmente emitir o relatório que objetiva analisar os índices de percepção da corrupção das nações em todo o mundo (POLITIZE, 2016).

Para construir o referido relatório a TI se utiliza do Índice de Percepção da Corrupção (IPC). A consubstanciação do IPC se dá a partir de 12 fontes diferentes, que incluem, entre

outros, o Banco Mundial e o Fórum Econômico. As fontes efetuam pesquisas qualitativas, que são convertidas em várias escalas quantitativas, analisando o grau em que a corrupção é percebida a existir entre funcionários públicos e políticos. A Transparência combina os resultados dessas pesquisas, converte seus valores para uma escala de 0 a 100 e, a partir disso, consegue calcular uma média para cada ente analisado, onde 0 denota que o país é "altamente corrupto" e 100 que ele é "muito limpo" (POLITIZE, 2016).

Desta forma, cria-se uma espécie de ranking, elencando o quadro situacional da corrupção dos países analisados, que devem, para tanto, terem sido pesquisados por no mínimo três das fontes que são utilizadas no ano do estudo, razão pela qual, anualmente, o número total de países relacionados acaba variando.

3.1 O ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO DO BRASIL

Em 2015, a Transparência Internacional efetuou nova pesquisa em cerca de 170 países e territórios, dentre eles o Brasil. No ranking do referido ano, nosso país passou a ocupar o 76º lugar, dividindo essa posição com outras nações como a Bósnia e Herzegovina, Burquina Faso, Índia, Tailândia, Tunísia e Zâmbia, obtendo 38 pontos na análise (POLITIZE, 2016).

Se verificarmos o resultado do IPC do Brasil tomando por base o ano de 2015 em comparação aos 02 exercícios anteriores, quais sejam 2014 e 2013, constata-se, que houve aumento na percepção da corrupção no que concerne ao nosso país, uma vez que no ano de 2014, o Brasil ocupava a 69ª posição no ranking, com 43 pontos na avaliação e, em 2013, a 72ª colocação, com 42 pontos. Há países ainda mais corruptos que o Brasil, todavia não deixa de ser um resultado insatisfatório, ainda que mediano (POLITIZE, 2016).

Ademais, problemas como a corrupção no governo e nos partidos, corrupção no setor privado, corrupção em relação ao financiamento de campanhas políticas, corrupção em nível estadual e municipal, além das contratações para grandes obras públicas são as referências ponderadas pela TI como os maiores desafios do país quando o assunto é combate à problemática tratada.

4 O BRASILEIRO E O CONTEXTO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL: BREVES NOTAS

Para Pinto (2011) há um senso comum recorrente que associa o fenômeno da corrupção à própria identidade do brasileiro. Por essa visão, o Brasil seria inevitável e

definitivamente corrupto devido a certos valores e práticas que, presentes desde a origem, tornaram-se parte de seu caráter e de seu jeito de ser.

Essa visão, como bem a autora frisa, além de incorporar um boa dose de preconceito, essencializa a história e simplifica ao atribuir uma sobrecarga explicativa à cultura, em detrimento de suas articulações variadas com outras dimensões da vida social, sem mencionar as várias fases do desenvolvimento econômico e democrático do país (PINTO, 2011).

Avritzer e Filgueiras (2012b) afirmam que mais do que se preocupar com os índices internacionais, com questões de cunho jurídico e com o volume de recursos realmente desviados, como fazem alguns analistas, cabe analisar em profundidade a percepção que os brasileiros têm quanto a corrupção, tendo em vista a própria construção da opinião pública sobre o tema e o risco à democracia que pode advir de condições limitadas de informação e de inserção na vida pública.

Segundo os autores, no cenário de desenvolvimento das instituições de controle no Estado brasileiro, as reformas gerencialistas levadas a cabo pelos governos nas últimas décadas aumentaram significativamente a transparência das ações e gastos públicos. Com o aumento da transparência houve um conhecimento melhor das atividades positivas, mas também dos desvios do Estado (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2012b).

Para situar melhor essas questões, Abrúcio (2011) assevera que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) criou novas possibilidades de controle institucional do Poder Público, gerando instrumentos para fortalecer a *accountability* vertical e horizontal. A efetivação desses mecanismos, no entanto, não foi automática.

A *accountability* vertical avançou no campo do controle social. A CF/88 e a legislação infraconstitucional propuseram a criação de diversos Conselhos de Políticas Públicas pelo Brasil afora. Dois outros exemplos recentes no âmbito federal são a abertura à participação social na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e a constituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) (ABRÚCIO, 2011).

A *accountability* horizontal foi um dos campos de melhor evolução institucional no âmbito federal, em particular o vinculado ao chamado controle procedimental. Os alarmes de incêndio institucionais daí derivados conseguem captar, cada vez mais, os desvios do Poder Público, de modo que nunca no Brasil se teve tanta capacidade de trazer à luz, em especial no âmbito nacional, a corrupção (ABRÚCIO, 2011).

Abrúcio (2011) destaca que, ao olhar para os dois mandatos do presidente Lula, é possível dizer que controle avançou mais do que a gestão nos últimos anos. Este fato explica muito das contradições e problemas recentes da administração pública federal. O Governo

Lula permitiu, a um só tempo, o aumento da fiscalização institucional e a produção de um ambiente favorável, em determinados setores, à ineficiência e aos atos ilícitos.

Mas, recentemente, no Governo Dilma Rousseff foi publicada a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei AntiCorrupção. A inovação legislativa focou na responsabilização objetiva das pessoas jurídicas, nos âmbitos administrativo e civil, por atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A lei foi aprovada em um clima de clamor, no plano externo e interno, por medidas de combate à corrupção, em razão de escândalos diversos envolvendo o Poder Executivo Federal e têm um forte conteúdo simbólico.

5 A DISTORÇÃO DA CORRUPÇÃO E O FALSEAMENTO DAS REALIDADES: A AUSÊNCIA DE VARIÁVEIS POLÍTICAS NO IPC

Após a menção à realidade brasileira, para exemplificar que a corrupção está imbrincada com questões políticas diversas, retoma-se o debate sobre como medir a percepção da corrupção sem falseamento.

Por certo, "a existência de instituições democráticas e a revelação da corrupção estão profundamente associadas, e não é possível avaliar comparativamente o fenômeno sem levar em conta a maior ou menor possibilidade de percebê-lo" (AVRITZER et al., 2012, p. 13). Mas, de fato, como percebê-lo o mais corretamente possível?

Como ficou claro, a maior parte das instituições internacionais se orientam pelos chamados índices de percepção da corrupção, dentre eles o mais conhecido, o IPC da ONG Transparência Internacional. A forma como este índice é desenvolvido já foi detalhada. Contudo, ano a ano, do estudo do índice emergem vários questionamentos e críticas.

As críticas esboçadas por Avritzer (2012, p. 424-425) são procedentes e seguem articuladas na tabela a seguir:

Tabela 1:

Críticas ao Índice de Percepção da Corrupção – Transparência Internacional		
n.1	**n. 2**	**n. 3**
O IPC, como os outros índices de corrupção internacionalizados, é dependente dos interesses e da visão política dos dirigentes das grandes corporações internacionais em relação a um país e ao seu governo.	O IPC está relacionado ao pluralismo existente na mídia. Assim, se a mídia de um determinado país está interessada em não deixar um escândalo sair de pauta, ela pode alterar a sua percepção. De outra sorte, se inexiste uma mídia pluralista e com liberdade de expressão em um país, este fenômeno altera	O IPC concentra-se nos comportamentos de funcionários públicos. As perguntas do questionário que apoia a publicação do índice sempre se concentram no campo dos comportamentos dos funcionários públicos e quase nunca elaboram o papel do setor privado no estabelecimento de

	completamente a percepção da corrupção. Avritzer et al. (2012) são contundentes ao afirmarem que a corrupção existe tanto em países democráticos quanto em países não democráticos, assim como em países com ampla liberdade de imprensa e em países com quase nenhuma liberdade de imprensa, de opinião.	comportamentos problemáticos, ignorando o fato de que, por vezes, a iniciativa de corromper é do setor privado e não de funcionários do setor público.

Fonte: elaborada pelos autores, a partir de Avritzer (2012, p. 424-425).

Diante dessas críticas é possível defender uma distorção da percepção da corrupção no IPC, se nos detivermos a crítica n. 2 veremos que se a imprensa em um determinado país não é livre e as instituições democráticas têm um papel limitado na divulgação e denúncia dos casos de corrupção, como será possível perceber a corrupção nesse país, o cuidado com que o fenômeno é sentido tenderá a ser muito prejudicado (AVRITZER, 2012).

Ainda sobre a crítica n. 2 vale a pena comentar que nos países em que a corrupção é combatida, seja por meio de operações policiais e administrativas, seja por meio de investigações congressuais – Brasil e Argentina – a corrupção tende a se tornar mais conhecida (AVRITZER, 2012).

Para Avritzer (2012, p. 427) o que falta, nesse contexto, "é uma medida histórica comparativa entre países que já combateram a corrupção e os que a estão combatendo recentemente". O IPC da ONG Transparência Internacional tem seus méritos, mas carece de variáveis políticas para analisar o fenômeno da corrupção. "O cálculo do índice expressa uma visão economicista da Administração Pública, tanto no que se refere às pessoas que respondem aos questionários, quanto no que concerne às variáveis políticas que são ignoradas" (AVRTIZER, 2012, p. 427).

CONCLUSÃO

De posse dos argumentos apresentados, concluiu-se que: a) Sim, a corrupção fere a qualidade da democracia e a legitimidade da política e das instituições, afetando a própria capacidade das instituições de definir e tornar acessível o espaço público no país (PINTO, 2011); b) A corrupção é mais do que um problema administrativo ou criminal, e sim, um problema de cunho político, que exige uma resposta política que estabeleça uma concepção político-moral da coisa pública (PINTO, 2011); c) A metodologia de elaboração do IPC – Transparência Internacional tem mérito e o próprio índice tornou-se um fato político e

contribuiu para aumentar a visibilidade do tema "corrupção", mas ele precisa ser repensado. Da forma como está posto, o IPC distorce a percepção da corrupção ao não inserir variáveis políticas e não possibilitar comparações entre países mais adequadas e, efetivamente, mais próximas das realidades; d) Valendo-se das sugestões de Avritzer, para que distorções sejam evitadas e possam ocorrer comparações mínimas do IPC entre os países são necessárias duas mudanças cruciais: "a) a perda de posição daqueles países que não possuem instituições democráticas ou liberdade de imprensa"; "b) o aumento de posições de países que estão realizando operações administrativas e judiciais de combate à corrupção" (2012, p. 427).

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *In: Desigualdade & Diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio.* n. 9, jul. a dez. 2011. Dossiê Especial. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2011, p. 135-163.

AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). *Corrupção: Ensaios e Críticas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012a.

AVRITZER, Leonardo. Índices de Percepção da Corrupção. *In:* AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). *Corrupção: Ensaios e Críticas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012a, p. 423-427.

_____; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012b.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos Teóricos da Corrupção. *In:* AVRITZER, Leonardo et al (Orgs.). *Corrupção: Ensaios e Críticas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012a, p. 299-306.

PINTO, Céli Regina Jardim. *A banalidade da corrupção:* uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

POLITIZE. Medindo a corrupção: conheça o *Corruption Perceptions Index***.** Disponível em: <http://www.politize.com.br/medindo-a-corrupcao/>. Acesso em: 10 ago 2016.