



Pobreza e corrupção

2007 marcou uma importante etapa no combate à pobreza e à corrupção: representou a metade do caminho no cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDGs), a ambiciosa promessa global de terminar com a pobreza extrema até 2015; e sinalizou que se passaram dez anos desde que o movimento anti-corrupção assinou a Declaração de Lima, prometendo, entre outros esforços, a resolução da pobreza.¹

No entanto, as vitórias obtidas estão muito abaixo do progresso esperado. Na prática, filantropos e governos ainda tratam a pobreza e a corrupção como componentes separados, e não integrados, da mesma estratégia. A pobreza continua atingindo mais da metade dos cidadãos do mundo, com quase três bilhões de pessoas vivendo com menos de dois dólares por dia.² Os dados das MDGs mostram que o desenvolvimento atual não corresponde às projeções anteriores: criaram-se gargalos em determinadas regiões e países-chave, gargalos que produzem consideráveis desafios para o cumprimento da data de 2015.³

Sumário

1. Introduzindo conceitos
2. Para compreender a relação entre pobreza e corrupção
3. Rompendo o ciclo
4. Dando os próximos passos

A taxa da corrupção para os pobres

A corrupção age como uma taxa regressiva sobre os pobres, roubando recursos de orçamentos já apertados.

Um estudo recente no México revelou que aproximadamente 25% da renda obtida pela população pobre desviou-se para corrupção em pequena escala.⁸

Resultados do Barômetro Global de Corrupção da TI de 2007 indicam que os entrevistados mais pobres pagam mais propinas do que outros grupos para receber serviços médicos, escolas ou ajuda policial.

Os que não tem condições de pagar propina são ainda mais marginalizados, ficam sem acesso e se transformam em cidadãos esquecidos.

Como o Banco Mundial já alertou com propriedade, a corrupção é o “maior obstáculo para a redução da pobreza”.

1. Introduzindo conceitos

Uma avaliação das tentativas, tanto no passado como as atuais, para redução da pobreza indica que a corrupção tem sido um obstáculo constante nas tentativas dos países em colocar em prática as mudanças sociais e econômicas desejadas para o seu desenvolvimento. Em diferentes contextos, a corrupção tem sido causa e consequência da pobreza.

A corrupção dos governos, do setor privado e dos cidadãos compromete iniciativas de desenvolvimento em sua raiz, distorcendo processos decisórios, orçamentos e implementação. Quando esses atores abusam do poder que lhes foi confiado para ganhos particulares, a corrupção nega a participação dos cidadãos e desvia recursos públicos para mãos privadas. Os pobres são os perdedores nessa rede de corrupção — sem o apoio do estado e dos serviços que solicitam.

Ao mesmo tempo, a corrupção é um derivado da pobreza. Já marginalizados, os pobres sofrem dupla exclusão em países onde a corrupção dita as regras do jogo. Em um ambiente corrupto, a riqueza é concentrada, a desigualdade aumenta e a capacidade de governo de um estado é reduzida, especialmente no atendimento às necessidades dos pobres. Para os cidadãos, cria-se um cenário que imobiliza os pobres e o desenvolvimento, muitas vezes os forçando a confiarem em subornos e outros pagamentos ilegais para obter os serviços básicos. Para o país, os resultados produzem forças múltiplas e destrutivas: aumento da corrupção, crescimento sustentável reduzido e taxas menores de redução da pobreza.⁴ Como o Banco Mundial já advertiu com propriedade, a corrupção é o “maior obstáculo para a redução da pobreza”.⁵

Cada capítulo deste documento contribui para a compreensão da relação de causa e efeito entre pobreza e corrupção, e destaca os processos que servem para reforçar — assim como romper — sua conexão.

2. Para compreender a relação entre pobreza e corrupção

Ser pobre não significa apenas viver abaixo de determinada linha de rendimento. A pobreza é um fenômeno de dimensões múltiplas, caracterizado por uma série de diferentes fatores, incluindo acesso a serviços essenciais (saúde, educação, saneamento, etc.), direitos civis básicos, plenos poderes e desenvolvimento humano.⁶ Os MDGs reconhecem este conceito mais amplo de pobreza e a necessidade de ir além das meras medidas de receitas. Seu principal documento — conhecido como Declaração do Milênio, assinado em 2000 — promove os valores de liberdade, igualdade, solidariedade e tolerância na resolução dos principais desafios de desenvolvimento para a redução da pobreza.

A corrupção solapa os pilares de desenvolvimento, os direitos humanos individuais e as bases legais que os protegem. Em países onde os governos aprovam políticas e orçamentos sem consulta ou prestação de contas responsável, o resultado são más influências, desenvolvimento desigual e pobreza.⁷ As pessoas perdem os poderes políticos, econômicos e sociais e, durante o processo, empobrecem ainda mais.

A corrupção também desvia os recursos que deveriam aliviar a pobreza. Esses vazamentos comprometem o crescimento econômico do país, os níveis de investimento, as tentativas de redução da pobreza e demais progressos relacionados ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a corrupção em pequena escala esgota os recursos dos pobres, forçando-os a oferecer propinas em troca

de acesso a bens e serviços básicos, muitos dos quais deveriam ser “gratuitos” por lei — como serviços médicos e educação (veja caixa na página 2). Com poucas outras escolhas, eles recorrem à corrupção como estratégia de sobrevivência à exclusão de frequentar a escola, conseguir um trabalho, comprar uma casa, votar ou simplesmente participar da sociedade.

Para lidar com esses obstáculos, as políticas e intervenções de governos e filantropos deverão fazer parte de iniciativas que reconhecem a relação entre pobreza, desigualdade e corrupção (veja caixa ao lado):

- 🌐 A luta contra a pobreza e a corrupção só será sustentável e bem sucedida quando os dois fenômenos forem resolvidos juntos, especialmente nos países mais pobres.
- 🌐 A desigualdade política, econômica e social causa e exacerba a pobreza e a corrupção.
- 🌐 Estratégias anti-corrupção em favor dos pobres (iniciativas que avaliam benefícios e riscos) são mais eficientes quando promovem os direitos básicos dos cidadãos. Além disso, resolver a corrupção onde ela incide (antes das eleições, após a posse de funcionários públicos e quando as políticas são pensadas e planejadas) acarreta aumento da eficiência de intervenções.

3. Rompendo o ciclo

Combater a pobreza e a corrupção significa administrar e vencer as barreiras que impedem o comprometimento dos cidadãos e a prestação de contas do estado. Enquanto a maioria dos estados em desenvolvimento alega que a igualdade e os direitos de cidadãos são reais, eles raramente se aplicam aos pobres.

O Relatório de Corrupção Global (2004) da TI indicou que a corrupção pode ser usada para manipular instituições políticas, partidos e processos para a manutenção do *status quo*, violando os direitos de cidadãos pobres e perpetuando a pobreza. Conforme anotado, os pobres são frequentemente forçados a recorrer a práticas corruptas para contornar a marginalização e a exclusão política, econômica e social. Isso representa um enorme desafio para a comunidade de desenvolvimento. Se programas anti-corrupção não forem vinculados a medidas alternativas de acesso legítimo aos serviços básicos, terão impacto negativo para as pessoas que deveriam ajudar.

Para serem eficientes, as estratégias de combate à corrupção deverão observar o contexto mais amplo que limita as oportunidades aos cidadãos pobres de participarem do processo político, econômico e social.

Participação política e prestação de contas responsável. A vinculação dos direitos das comunidades marginalizadas e indivíduos com governos responsáveis é um primeiro passo fundamental para o desenvolvimento de uma estratégia anti-corrupção que favoreça os pobres. As políticas de um país são formadas pelo conjunto de cidadãos que concede ao governo o poder de agir em seu nome (por exemplo, no ciclo de prestação de contas responsável). A corrupção dos setores público e privado contamina esse processo, distorce as constituições e instituições e leva à pobreza e ao desenvolvimento desigual. Para fortalecer a prestação de contas, as políticas garantem que os pobres não sejam vistos como vítimas, mas como partes interessadas no combate à corrupção (veja caixa ao lado). Esse realinhamento suscita dúvidas sobre a

Correlação entre corrupção e desenvolvimento humano

Quando há corrupção, os principais motores na luta contra a pobreza (prestação de contas responsável, transparência e inclusão social) são significativamente solapados e, às vezes, faltam completamente.

A comparação dos países listados no topo (Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia e Singapura) e no final (Somália, Mianmar, Iraque e Haiti) da lista do Índice de Percepção de Corrupção (IPC), compilada pela Transparency International, oferece um ponto de partida para esclarecer alguns dos vínculos entre pobreza, desigualdade e corrupção.

Quando o IPC dos países é comparado com as suas classificações no desenvolvimento humano, surge uma forte correlação entre corrupção e desenvolvimento, assim como medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Países com menos corrupção tendem a ter maior IDH e vice-versa.

O IDH, produzido pelas Nações Unidas, observa indicadores — como educação e alfabetismo de adultos, expectativa de vida e rendas familiares — para desenvolver uma classificação onde 177 países constam no espectro de desenvolvimento (alto, médio ou baixo).⁹

Ferramentas de prestação de contas de cidadãos

O movimento da TI apóia a necessidade de milhões de cidadãos — especialmente os pobres — responsabilizarem seus representantes políticos por suas decisões.

Nos programas “enfrente as pessoas” da TI Bangladesh, comitês de cidadãos foram organizados para responsabilizar os governos pelas suas promessas políticas.

Em outras representações nacionais da TI, *help desks* — denominados Centros de Consultoria e Assessoria Legal (ALACs) — apóiam os cidadãos em casos diretamente relacionados à corrupção. A TI-Geórgia usou tais recursos para abrir canais de comunicação entre cidadãos e parlamentares e para garantir que funcionários eleitos sejam responsabilizados por suas escolhas políticas.¹⁰

Nenhum membro do governo na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD) até o momento vinculou a sua ajuda ao fato dos países destinatários terem estabelecido mais processos políticos responsáveis ou terem iniciado a implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).

O afastamento do estado foi mais forte nas favelas em cidades em desenvolvimento: nas *favelas* brasileiras, nas *bidonvilles* em Burkina Faso ou nas *bastis* na Índia. Nessas comunidades, grupos democraticamente organizados e criminalmente vinculados entraram em cena onde os governos eram ausentes. Onde as forças do submundo estão no controle, os códigos se baseiam em medo, extorsão e intimidação.

forma de lidar com as principais estruturas de desenvolvimento — incluindo os Papéis de Estratégias de Redução de Pobreza (PRSPs), criticados pela falta de responsabilidade e participação cidadão.¹¹ Até hoje, dentro dos círculos de cooperação de desenvolvimento, não há consenso sobre como fortalecer na prática tais elementos.¹²

Desigualdades econômicas e falhas no mercado. O desenho de uma estratégia anti-corrupção a favor dos pobres envolve o reconhecimento da forma como riqueza e pobreza são criados, e como o abuso de poder condiciona o processo. A corrupção por parte de atores do setor público e privado facilita os fracassos no mercado, o que gera e perpetua equilíbrios de renda. A maioria dos países na América Latina, Sudeste Asiático e a África Subsaariana apresenta distribuições de renda altamente desiguais junto a altos níveis de corrupção. Ao comparar as classificações de CPI para as dez nações mais desiguais, metade permanece 40% inferior ao índice.¹³ Quando a corrupção ocorre na economia, quebras e abusos podem ser atribuídas a estruturas inadequadas anti-corrupção ou determinados regulamentos utilizados por governos e empresas. A aprovação da UNCAC e outras normas globais — assim como a busca de um regulamento mais severo do setor financeiro — são uma tentativa para lidar com esse lado da equação da corrupção.

Divergências sociais e exclusão. A exclusão social que limita o acesso dos cidadãos à tomada de decisões políticas e econômicas é inconsistente com as tentativas anti-corrupção em favor dos pobres. A marginalização de grupos de cidadãos contraria o conceito de boa governança e não tem lugar nas sociedades democráticas. Ela conduz a normas aplicadas com duas medidas, mesmo sob a alegação de igualdade democrática. As divergências ocorrem e o tecido social da sociedade está ameaçado. Como a TI advertiu, “um sistema para as partes ricas e outro para as pobres divide as comunidades”.¹⁴ Quando há corrupção envolvida, essas divisões se tornam a fonte do conflito que solapa a credibilidade, a legitimidade e a eficiência do estado e tranca os pobres em um ciclo de falta de governabilidade, desigualdade e corrupção (veja caixa ao lado).

4. Dando os próximos passos

Buscar uma abordagem completa para resolver tanto a pobreza como a corrupção significa que as políticas deverão ajudar os pobres a combater a corrupção nos mesmos termos. Isso se traduz no fato de os pobres terem o mesmo direito de serem os principais interessados e beneficiados de estratégias anti-corrupção — e não as suas principais vítimas. A concessão de direitos aos pobres para combater a corrupção torna esses esforços mais eficientes.

Para que as iniciativas foquem os pobres, é útil almejar um *ciclo de políticas e processos de desenvolvimento* dos países. Por exemplo, o *ciclo político* pode ser ancorado em um comprometimento do governo para com seus cidadãos. Os cidadãos mais pobres seriam incluídos como atores principais durante o estágio de formulação das políticas. Seu envolvimento poderia ser alinhado com o papel dos legisladores, apoiando estes na aprovação de políticas e orçamentos para contrabalançar a possível falta de prestação de contas responsável do governo.

Atividades específicas poderiam focar em cada passo do *ciclo de políticas* e passar por:

-  Estabelecimento de metas: trabalhar com os pobres para descobrir suas prioridades de desenvolvimento e vinculá-las a pactos eleitorais; isso ajudaria no cumprimento das promessas de desenvolvimento e prestação de contas antes das eleições e do início do planejamento.

- Políticas e planejamento: nesta etapa, análises da pobreza e do impacto social são ferramentas úteis que ajudam a incluir as perspectivas dos pobres para determinar quando sejam rupturas de integridade e na formulação de iniciativas anti-corrupção integradas na estratégia nacional de desenvolvimento. Políticas participatórias e exercícios orçamentários são uma opção para garantir que as reivindicações sejam fundamentadas e que os cidadãos pobres tenham lugar na mesa de planejamento.
- Implementação: estruturas institucionais, especialmente no âmbito local, podem ser estabelecidas para formalizar os papéis dos cidadãos pobres na implementação de decisões que afetam suas vidas. Há muitos exemplos (inclusive os conselhos municipais) de como arranjos institucionais podem se tornar mais responsáveis em relação aos cidadãos.
- Monitoramento: diversas técnicas de baixo custo para engajar os cidadãos incluem o uso de fichas de relatórios e a designação de uma ouvidoria local e nacional. O empenho da comunidade no mapeamento da corrupção e no monitoramento das eleições também são atividades viáveis.

Ao mesmo tempo, o *processo de desenvolvimento* de um país pode ajudar a integrar distintos programas nacionais sobre corrupção, política e desenvolvimento. Conforme indicado abaixo, isso significa alterar as práticas, atitudes e percepções da realização do ciclo político. Dois princípios-guia para apoiar esses esforços são:

- Parceria: o trabalho pode ser feito *pelos* e *com* os pobres, mas não *para* eles. Cada passo do processo promove seu empenho e o envolvimento da comunidade. A ação da comunidades no plano local pode ser usada para demonstrar o poder das ações coletivas dos cidadãos e sua necessidade.
- Baseado em direitos: estruturas de desenvolvimento serão consideradas uma forma de proporcionar campo de jogo a todos os cidadãos, independentemente de renda, raça, gênero, religião, educação ou etnia. A garantia dos pobres de participarem em processos políticos, e que as políticas de desenvolvimento do país observem a sua dignidade humana, reflete a necessidade de respeitar os direitos humanos de todos os cidadãos, conforme acordado nas convenções das Nações Unidas.

Abraçando a parceria e uma abordagem baseada em direitos, a corrupção pode ser resolvida de modo mais eficiente, uma solução coletiva para um problema coletivo. Diferentes setores do governo, setor privado e sociedade civil podem conceber pontos de partida para a realização de processos de desenvolvimento e monitoramento dos resultados. Num âmbito maior, filantropos internacionais, agências multilaterais e organizações da sociedade civil (CSO) podem integrar plataformas anti-corrupção de forma mais ampla nos seus esforços de desenvolvimento.

Sem essas mudanças, os combates à pobreza e à corrupção continuarão seus caminhos paralelos e pouco bem sucedidos. ●

Para cumprir as MDGs até 2015, os próximos anos apresentarão enormes desafios para a comunidade internacional, governos e cidadãos. Eles também apresentarão oportunidades para melhor compreensão dos obstáculos da pobreza e da corrupção, e as melhores formas de se lidar com eles.

Pobreza e corrupção

O presente documento foi preparado pelo Programa Global sobre Pobreza da secretaria da TI em colaboração com o departamento de política e pesquisa.

Para saber mais sobre o trabalho da TI sobre pobreza, desenvolvimento e corrupção, visite:
http://www.transparency.org/global_priorities/poverty. Perguntas devem ser enviadas para: [poverty \[at\] transparency.org](mailto:poverty[at]transparency.org).

Para maiores informações sobre o presente trabalho ou da mesma série, entre em contato com Craig Fagan na secretaria da TI:
[fpres \[at\] transparency.org](mailto:fpres[at]transparency.org).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Telefone

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secretaria internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlim

Alemanha

Impresso em papel reciclado

Referências:

¹ Ver: *The Lima Declaration. International Anti-Corruption Convention*, 7 a 11 de setembro de 1997. www.transparency.ca/Reports/Readings/SR-B16-e-limadecl.pdf.

² Ver: www.worldbank.org/data/wdi.

³ *Maiores informações sobre o progresso global do MDGs constam em: mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/MDG_Report_2007_Progress_Chart_en.pdf*.

⁴ Ver: Paolo Mauro, "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110, 681-712 (1995); Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi e Rosa Alonso Terme, "Does Corruption Affect Income Equality and Poverty?", *Documento de trabalho IMF 98/76* (Washington, DC: IMF, 1998); Paolo Mauro, "The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure," *Capítulo 20 em Arnold J. Heidenheimer e Michael Johnston (org.), Political Corruption: Concepts and Contexts. 3ª edição* (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2002).

⁵ Ver: www.worldbank.org/anticorruption.

⁶ Ver: Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 1999).

⁷ Ver: M. Moore, "Signposts to More Effective States". *Documento preparado para a sétima Conferência Anual Global de Desenvolvimento*. (St. Petersburg, Russia: 19 a 21 de janeiro de 2006).

⁸ *Conforme o Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) realizado pela TI Mexico em 2005, aproximadamente 25% dos rendimentos em famílias que ganham um salário mínimo são investidos na corrupção de pequeno porte. Ver:*

www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf.

⁹ A correlação estatística entre a CPI e o IDH(2005) é 0.7156 at $p < 0.01$. Em 1995, a correlação era de 0.7546 ($p < 0.01$).

¹⁰ Para maiores informações sobre esses projetos, visite: www.ti-banqladesh.org/index.php?page_id=207 and www.transparency.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=10150.

¹¹ Ver: W. Eberlei, "Accountability in Poverty Reduction Strategies: The Role of Empowerment and Participation", *Social Development Papers: Participation and Civic Engagement (104)*. (Washington, DC: The World Bank, 2007).

¹² Ver: OCDE, "Overview by the DAC Chair," *In Development Co-operation Report. Vol.8(1), chapter 1* (Paris, França: OCDE, 2007).

¹³ A comparação está baseada nos dados de 2007 sobre coeficientes Gini do Banco Mundial. Ver: *World Bank, World Development Indicators* (Washington, DC: World Bank, 2007). *Maiores análises demonstram, no entanto, que é difícil provar a correlação entre a corrupção medida pelo CPI e os coeficientes Gini relatados pelo Banco Mundial.*

¹⁴ Ver: *Transparency International, Global Corruption Report*. (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2007).

© 2008 Transparency International. Todos os direitos reservados.

Transparency International (TI) é uma organização da sociedades civil líder no combate mundial à corrupção. Em mais de 90 capítulos no mundo inteiro e uma secretaria internacional em Berlim, na Alemanha, a TI aumenta a percepção dos efeitos danosos da corrupção, trabalhando com parceiros no governo, na sociedade comercial e civil para desenvolver e implementar medidas eficiente para sua solução. Para maiores informações, visite: www.transparency.org

ISSN 1998-6408