

PROJETO EUROBRASIL 2000
Apoio à Modernização do Aparelho de Estado
Co-financiado pela União Européia

SEMINÁRIO BRASIL-EUROPA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Textos de Referência

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Gestão
Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Comissão Européia

Brasília

2007

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão

Paulo Bernardo Silva

Secretário de Gestão

Francisco Gaetani

Diretor do Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

Victor Branco de Holanda

Diretor Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

Ruben Bauer

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Jorge Hage Sobrinho

Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Virgínia Charpinel Junger Cestari

Diretora de Prevenção da Corrupção

Vânia Lúcia Ribeiro Vieira

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Comissão Européia

**SEMINÁRIO BRASIL-EUROPA
DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO**

Textos de Referência

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
SECRETARIA DE GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL EM GESTÃO
PROJETO EUROBRASIL 2000

Esplanada dos Ministérios, bloco K – 4º andar – sala 479-A
CEP 70040-906 – Brasília-DF
Telefones: (61) 3429.4906 / 3429.4208 / 3429.4836
Fax: (61) 3225.5183
eurobrasil@planejamento.gov.br
<http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/eurobrasil/eurobrasil.htm>

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000:

Alexis Saludjian (equipe européia)
Carla Sorneta (equipe européia)
Flávia Carvalho (equipe brasileira)
Luciana Vieira (equipe brasileira)
Norma Nogueira (equipe brasileira)
Ruben Bauer (Diretor)

CAPA
Bárbara Bela Editora Gráfica

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL
Bárbara Bela Editora Gráfica

TIRAGEM
500 exemplares

É permitida a reprodução parcial ou total desde que citada a fonte.

Normalização: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão
Europeia. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência /
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília : MP,
2007.

160p.

Conteúdo: Da velha à nova corrupção nos países em desenvolvimento; As análises
econômicas das causas e consequências da corrupção: algumas lições para os países
em desenvolvimento; Corrupções, liberalizações e democratizações; O Banco Mundial,
a corrupção e a governança / Jean Cartier-Bresson. – Uma estratégia de reforma anti-
corrupção / Susan Rose-Ackerman. – Ética e transparência na Administração Pública /
Fredrik Eriksson.
1. Corrupção – Política. I. Título.

CDU 328.185

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	07
INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO	
<i>Prevenção à Corrupção no Brasil: A Contribuição da Controladoria-Geral da União</i>	09
SOBRE OS AUTORES	11
DA VELHA À NOVA CORRUPÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	
<i>Jean Cartier-Bresson</i>	18
AS ANÁLISES ECONÔMICAS DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO:	
ALGUMAS LIÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	21
<i>Jean Cartier-Bresson</i>	
UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA ANTICORRUPÇÃO	40
<i>Susan Rose-Ackerman</i>	
ÉTICA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	55
<i>Fredrik Eriksson</i>	
CORRUPÇÕES, LIBERALIZAÇÕES E DEMOCRATIZAÇÕES	77
<i>Jean Cartier-Bresson</i>	
O BANCO MUNDIAL, A CORRUPÇÃO E A GOVERNANÇA	85
<i>Jean Cartier-Bresson</i>	

ANEXO 1

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO 102

ANEXO 2

CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS
ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS 139

OCDE

ANEXO 3

RECOMENDAÇÃO REVISADA DO CONSELHO DE COMBATE AO SUBORNO EM
TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS DE 1997 145

OCDE

ANEXO 4

VINTE DIRETRIZES PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO 150
Conselho Europeu - Comitê de Ministros

ANEXO 5

RECOMENDAÇÃO SOBRE REGRAS DE CONDUTA DOS SERVIDORES PÚBLICOS 152
Conselho Europeu - Comitê de Ministros

APRESENTAÇÃO

O Projeto EuroBrasil 2000 é um acordo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e a União Europeia para apoio ao Governo Federal em seus esforços de modernização e reforma da Administração Pública, a partir do contato com o estado da arte europeu em administração pública e o intercâmbio de experiências entre o Brasil e a Europa nesse campo. Para isso, o Projeto conta com a assistência técnica prestada por um consórcio contratado pela União Europeia, integrado pela Escola Nacional de Administração da França (ENA), pelo Instituto Sueco de Administração Pública (SIPU), pelo Instituto Holandês de Administração Pública (ROI) e pelo Instituto Nacional de Administração de Portugal (INA).

O Projeto tem por objetivo geral apoiar o Governo brasileiro na implementação da sua política de gestão pública, e por objetivos específicos:

- apoiar a flexibilidade da gestão da administração pública;
- reforçar a capacidade das instituições centrais para a reforma administrativa;
- melhorar a capacidade de gestão dos funcionários públicos de categorias superiores;
- melhorar as relações entre a administração pública e os cidadãos; e
- criar laços permanentes com a Europa.

Em um prazo de três anos, o Projeto prevê a capacitação de aproximadamente 5.000 servidores de nível superior do quadro permanente da Administração, mediante atividades como videoconferências, cursos de educação a distância, oficinas e seminários com participação de especialistas europeus e brasileiros, além de participação em missões técnicas à Europa e incubação de redes temáticas e comunidades de prática. O Projeto promove, ainda, a elaboração de estudos técnicos para subsidiar iniciativas de mudança na Administração Pública.

O Projeto tem três componentes principais:

- Fortalecimento da Administração Pública;
- Desenvolvimento da capacidade gerencial dos servidores públicos; e
- Relacionamento entre a Administração Pública e o cidadão.

Estes componentes, por sua vez, subdividem-se em blocos de ações encadeadas: as áreas temáticas do Projeto. Em seu formato atual, o Projeto conta com 17 áreas temáticas:

- Desburocratização e desregulamentação do Estado;
- Ética profissional;
- Formação para o serviço público;
- Gestão de programas e projetos;
- Gestão de pessoas;

- Governo eletrônico;
- Governança Corporativa em Empresas Estatais;
- Melhoramento da relação entre o Estado e o cidadão;
- Modelagem institucional;
- Orçamento e Gestão voltados para resultados;
- Parcerias público-privadas;
- Participação da Sociedade em Conselhos de Organizações Públicas;
- Participação Social no Governo;
- Planejamento e gestão territorial;
- Planejamento estratégico;
- Redes e comunidades de prática (suporte metodológico ao Projeto);
- Transparência Pública e Controle Social do Estado.

No âmbito do componente “Relacionamento entre a Administração Pública e o Cidadão” e da área temática “Transparência Pública e Controle Social do Estado”, foi programada, em parceria com a Controladoria Geral da União, a realização do “Seminário Brasil-Europa de Prevenção da Corrupção”, com o objetivo de discutir e divulgar experiências nacionais e internacionais de prevenção e combate à corrupção.

Esta publicação contém textos de referência sobre diversos aspectos relacionados à prevenção e ao combate à corrupção, de autoria dos especialistas presentes no Seminário, bem como os acordos e recomendações internacionais mais importantes relativos à matéria.

Brasília, junho de 2007

Direção Nacional do Projeto EuroBrasil 2000

INTRODUÇÃO AO CONTEXTO BRASILEIRO

PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO NO BRASIL: A CONTRIBUIÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

INTRODUÇÃO

A corrupção é um problema que atinge a todos os Estados Nacionais, a todas as comunidades e a cada indivíduo. É um fenômeno cultural que se estrutura a partir de distorções nas relações econômicas, sociais e políticas entre países, instituições e pessoas. Resulta, fundamentalmente, da distribuição desigual de renda, das fragilidades organizacionais das instituições, do excesso da burocracia, da deficiência na governança e da baixa legitimação das representações políticas, das desigualdades de oportunidades políticas, econômicas e sociais, entre outras.

Diante disso, o Estado Brasileiro vem ampliando e fortalecendo suas políticas de prevenção e combate à corrupção. Diversas dessas políticas vêm sendo desenvolvidas por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), que, criada pela Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, atua como órgão central das funções de controle interno, correição e ouvidoria no Poder Executivo do Governo Federal Brasileiro. A Controladoria-Geral da União – CGU desenvolve, nesse sentido, ações voltadas para a promoção da transparência e para a prevenção da corrupção. Competem à CGU a defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão, além da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

A orientação e a metodologia de trabalho empregadas pela Controladoria-Geral da União buscam promover, de um lado, a integração efetiva das ações de fiscalização, auditoria e correição e, de outro, a articulação entre essas ações da CGU e as dos demais órgãos públicos que desenvolvem ações similares ou complementares, a exemplo do Ministério Público Federal e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, do Tribunal de Contas da União, do Ministério da Justiça, da Polícia Federal, Receita Federal e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

No que diz respeito ao papel da CGU na prevenção e combate à corrupção, é importante mencionar que o Decreto n.º 5.683, de 24 de janeiro de 2006, definiu a nova estrutura da Controladoria, destacando-se em seu organograma duas novas unidades: a Corregedoria-Geral da União e a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. A Corregedoria-Geral passou a centralizar as ações de correição até então desenvolvidas por três corregedorias, assumindo, assim, a função de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal¹. Já a nova Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas passou a concentrar as ações de prevenção da corrupção, tais como a promoção da transparência e o fomento ao controle social, até então dispersas nas várias unidades.

Este artigo está dividido em três seções. Na primeira seção, serão apresentadas as competências legais e regimentais da CGU, fundamentais para prevenção e combate à corrupção no Brasil. Na seção seguinte, serão explicitados alguns dos programas de prevenção da corrupção desenvolvidos no âmbito da Controladoria-Geral da União. A última seção tratará das perspectivas da prevenção e combate à corrupção no Brasil e apresentará algumas metas a serem atingidas pela Controladoria-Geral da União no ano corrente.

1. AS COMPETÊNCIAS E OS OBJETIVOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

De acordo com a Lei nº. 10.683/2003, compete à Controladoria-Geral da União assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, bem como nos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo Federal, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão. Com a publicação da Lei nº. 11.204, de 05 de dezembro de 2005, foram acrescentadas a essas atribuições, de forma mais explícita, as atividades de correição e de prevenção e combate à corrupção. Assim, compete à Controladoria-Geral da União exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo responsável, como órgão central, pela orientação normativa que julgar necessária.

Em consonância com as atribuições legais da Controladoria-Geral da União, importante mencionar que este órgão é também responsável pela avaliação da gestão de recursos dos gestores do Poder Executivo Federal, atividade que é realizada, especialmente, por meio do controle de execução dos programas do Plano Plurianual e da fiscalização da aplicação de recursos públicos em áreas municipais. Também estão concentradas na Controladoria-Geral da União as atividades de correição do Poder Executivo Federal, cujo objetivo é aprimorar e fortalecer as atividades de investigação, apuração e repressão de irregularidades em seu âmbito de análise, com o objetivo de combater a impunidade dos administradores de recursos públicos federais.

A prevenção à corrupção perpassa todas as atividades da Controladoria-Geral da União. Seja por meio do aperfeiçoamento de técnicas de auditoria, seja por meio da promoção da transparência ou fomento ao controle social, objetiva-se, por meio do trabalho da CGU, prevenir e combater a corrupção, de forma organizada e eficiente.

Por óbvio, a missão de prevenir e combater a corrupção extrapola os limites de atuação da Controladoria, cujas competências legais, resumidamente, circunscrevem-se à defesa do patrimônio público federal e, no aspecto disciplinar, à atuação de agentes públicos federais vinculados ao Poder Executivo. Desta forma, a corrupção é um fenômeno que deve ser combatido em todo o país e, portanto, deve extrapolar a esfera de atuação do órgão de controle interno do Poder Executivo Federal. Neste sentido, vale mencionar que a outros órgãos, em diferentes níveis e graus de responsabilidade, correspondem atribuições e competências essenciais à prevenção e combate à corrupção. Fazem parte do conjunto de órgãos responsáveis pela prevenção, controle, investigação e repressão o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, a Controladoria-Geral da União, as Controladorias nos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, apenas para citar os atores mais evidentes.

Destarte, em face da diversidade de instituições e da complexidade do fenômeno social que se quer atacar, evidencia-se a necessidade de promover a atuação articulada do Estado brasileiro, inclusive de estados e municípios. Esse objetivo vem sendo perseguido pela Controladoria desde a sua instituição, em janeiro de 2003, por meio da celebração de parcerias, pela realização de ações integradas ou pelo compartilhamento de informações. Os resultados até aqui alcançados, por si sós, validam a iniciativa e confirmam a imprescindibilidade da articulação. Todavia, tendo em vista as dimensões do País e a complexidade de suas estruturas político-sociais, ressalta-se a indispensabilidade da transparência das atividades do governo e do fomento contínuo e permanente ao controle social em todos os entes da federação.

Feitas essas considerações de caráter geral, importa discorrer sobre como a Controladoria se insere no contexto dos órgãos devotados à prevenção da corrupção. Além de se propor a atuar em todas as fases do controle, a Controladoria, a partir de 2005, e, mais especialmente, a partir de 2006 – com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – orientou sua atuação para o desempenho de funções típicas de uma agência anticorrupção. Nesse contexto, buscou afirmar-se como órgão central do Poder Executivo Federal para o desenvolvimento de estratégias e políticas de prevenção e combate à corrupção. As estratégias e políticas de prevenção e combate à corrupção desenvolvidas e implementadas pela Controladoria-Geral da União serão abordadas na seção seguinte.

2. AS AÇÕES DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Em 2005, a atuação da Controladoria se destacou pelas ações desenvolvidas no campo da prevenção e do combate à corrupção, com ênfase na investigação e apuração de irregularidades, no combate à impunidade, na promoção da transparência pública e no fomento do controle social.

Fato que mereceu destaque naquele ano foi a realização, em junho, do IV Fórum Global de Combate à Corrupção, reunindo 1.800 participantes de mais de 100 países para discutir formas de lutar com mais eficácia contra a corrupção, propiciando a oportunidade de intercâmbio de experiências e de estímulo à cooperação internacional. O Fórum, em seu documento final, recomendou aos governos que negassem proteção às pessoas condenadas por atos ilícitos e que persistissem na plena implementação dos compromissos internacionais assumidos sobre o assunto.

Ainda em 2005, a Controladoria e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) deram início à segunda etapa de um acordo de cooperação que visa o aprimoramento das técnicas de auditoria e fiscalização da Controladoria, bem como à implementação de mecanismos de controle social, fortalecidos pela mobilização da sociedade civil. Tais ações visaram preparar a Controladoria para transformá-la num centro de excelência na América do Sul para o combate à corrupção.

Conforme supracitado, com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI – em janeiro de 2006, a Controladoria organizou-se de forma a traçar uma política de combate sistemático à corrupção. Essa política prestigia, cada vez mais, o caráter preventivo do fenômeno da corrupção. Isso ocorre porque, atualmente, se reconhece que a punição, depois de consumado o fato ilícito, não é suficiente para impedir sua repetição. Desta forma, a SPCI trabalha para construir as bases para reduzir o problema da corrupção, tanto por meio de compromissos assumidos nacionalmente, quanto internacionalmente, em acordos e tratados, consolidando, assim, políticas eficientes de prevenção da corrupção. Algumas dessas políticas possuem caráter mais normativo, enquanto as demais são de cunho administrativo, e estão estruturadas em torno de políticas para promoção da transparência pública, fomento ao controle social, análise de riscos e vulnerabilidades e promoção de uma cultura anticorrupção.

2.1 AÇÕES DE CARÁTER NORMATIVO

2.1.1 Conflito de interesses

O eventual conflito entre interesses públicos e privados no exercício de cargos públicos constitui tema de alta relevância na prevenção da corrupção, sendo incontestável a necessidade de se traçarem normas legais claras sobre o assunto, visando ao esclarecimento dos agentes públicos e à boa condução da administração pública federal. Esta é uma preocupação crescente na maior parte dos países que buscam garantir níveis elevados de integridade no serviço público, impondo aos seus servidores um padrão de conduta por intermédio do qual deixam claro que o Estado não admitirá que interesses privados sejam privilegiados em detrimento do interesse público.

Com intenção de avançar no tratamento das situações geradas pelo confronto entre interesses públicos e privados, o Conselho da Transparência e Combate à Corrupção, órgão colegiado e consultivo vinculado à Controladoria-Geral da União, propôs a elaboração de um anteprojeto de Lei, que hoje tramita no Congresso Nacional como o Projeto de Lei nº. 7528/2006.

Esse Projeto de Lei regulamenta o § 7º do art.37 da Constituição Federal, define o conflito de interesses no exercício do cargo ou emprego da administração pública federal direta e indireta e dispõe sobre os impedimentos posteriores ao exercício do cargo e emprego. Além de ampliar o rol de agentes públicos que se submeteriam à norma, o projeto de lei em questão traz importantes inovações, tais como: a definição das situações que implicam conflito de interesses, formas de prevenir potenciais conflitos, extensão de impedimentos a servidores licenciados ou afastados e obrigatoriedade de divulgação de agendas públicas.

Ainda visando a combater o conflito de interesses no âmbito da Administração Pública Federal, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas estabeleceu, outrossim, outras duas grandes metas, quais sejam: identificar casos de servidores federais que são sócios-gerentes de empresas – situação proibida no direito brasileiro – e identificar casos de servidores, ou dependentes, participando de empresas fornecedoras da Administração Pública. Vale ressaltar que a primeira meta já foi cumprida, tendo sido identificados um número aproximado de 20 mil servidores e a Administração já está adotando providências para sanar essas irregularidades.

2.1.2 Criminalização do Enriquecimento Ilícito

Em 30 de junho de 2005 foi encaminhado ao Congresso Nacional Projeto de Lei elaborado pela Controladoria, criminalizando o enriquecimento ilícito. Cuida este Projeto de aspecto relevante discutido e aprovado na Convenção da ONU contra a Corrupção, que passou a vigorar em dezembro de 2005, dois anos após ter sido assinada por mais de 120 países, na cidade de Mérida, México. Segundo o texto daquela Convenção, tornou-se exigência que os países signatários adotem medidas que permitam penalizar os diferentes tipos de atos relacionados à corrupção. A criminalização dessas práticas é de fundamental importância para coibir atividades que, em geral, não são consideradas formas clássicas de corrupção, tais como o tráfico de influência, a obstrução da justiça, a lavagem de dinheiro e a legalização de ativos obtidos ilicitamente.

Neste sentido, o artigo 20 da Convenção trata especificamente do enriquecimento ilícito, estabelecendo que cada país signatário estude meios de qualificar como delito, quando cometido propositadamente, o enriquecimento de agente público que não possa ser razoavelmente justificado a partir de seus rendimentos. O Projeto de Lei – que visa à alteração do Código Penal Brasileiro, incluindo um dispositivo no Título XI, relativo aos crimes contra a administração pública – prevê pena de reclusão de 3 a 8 anos e multa para o crime mencionado.

Atualmente, o Projeto de Lei está em tramitação no Congresso Nacional, na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC².

2.2 ARTICULAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL

Nacionalmente, no âmbito das ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, a Controladoria coordenou, em 2006, o grupo de trabalho que elaborou a definição de Pessoas Politicamente Expostas (PEP's), em atenção ao disposto no art. 52 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e na Recomendação nº. 6 do Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro. Também naquele ano, no seio da ENCCLA, promoveu-se o acesso integrado aos dados das Juntas Comerciais dos Estados, para os órgãos de fiscalização e investigação.

Internacionalmente, a Controladoria-Geral da União representa o Brasil em importantes organismos internacionais, em instâncias relacionadas à prevenção e ao combate à corrupção. Neste sentido, destaca-se a participação da CGU nos mecanismos de avaliação das Convenções da Organização dos Estados Americanos – OEA e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, contra a corrupção e contra o suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, respectivamente. Neste sentido, para dar amplo conhecimento dos termos das Convenções e seu impacto no ordenamento jurídico brasileiro e nas ações do Governo brasileiro, foram produzidas cartilhas sobre as Convenções da ONU, OCDE e OEA, que serão distribuídas a magistrados, membros do Ministério Público, procuradores e parlamentares em nível federal e estadual e, também, no caso da convenção da OCDE, a empresários e a órgãos e entidades responsáveis pelo fomento à exportação no Brasil.

2.3 PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O incremento da transparência pública é um dos objetivos essenciais da moderna Administração Pública. A ampliação da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o

fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve as noções de cidadania. Quanto mais bem informado o cidadão, melhores condições ele tem de participar dos processos decisórios e de apontar falhas nos mesmos.

Ao disponibilizar as informações sobre a gestão de seus atos, a Administração amplia o acesso do cidadão e dá maior visibilidade das ações executadas. Assim, os princípios da transparência, publicidade e impensoalidade passam a ser uma realidade no dia-a-dia da sociedade. Desta forma, a Controladoria-Geral da União dá um importante passo na direção da plena transparência e publicidade dos atos da Administração Pública Federal, contribuindo para o efetivo controle social da gestão pública.

Neste sentido, foram desenvolvidas duas iniciativas pela Controladoria-Geral da União com o foco na promoção da transparência pública: o Portal da Transparência e as Páginas da Transparência Pública.

O Portal da Transparência foi criado em 2004 e permite a qualquer cidadão acompanhar, sem a necessidade de senha, as contas do Governo Federal. O Portal disponibiliza informações sobre: transferências para estados, DF, municípios, bem como sobre a descentralização direta aos cidadãos; despesas realizadas pelo Governo Federal, através dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional; e gastos efetuados com Cartão de Pagamentos do Governo Federal.

Desde a sua implantação, em novembro de 2004, o Portal da Transparência contabiliza um total aproximado de 940 mil visitas, o que corresponde a cerca de 1.200 visitas/dia. A cada visita, o usuário acessa, em média, 23,79 páginas do portal, na busca de informações detalhadas sobre a destinação dos recursos públicos federais. Atualmente, o Portal conta com mais de 400 milhões de registros, abrangendo valores referentes ao período de janeiro de 2004 a abril de 2007, totalizando valores superiores a R\$ 3 trilhões.

No Portal pode-se, por exemplo, consultar o valor que foi repassado pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef – do Ministério da Educação para qualquer município do país ou mesmo quem são os beneficiários do Programa Bolsa Família, quanto receberam e em que meses.

Ao acessar o Portal da Transparência o cidadão poderá fazer dois tipos de consultas:

Aplicações Diretas: por essa consulta, o cidadão pode obter informações sobre como são realizados os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços. A pesquisa pode ser feita por órgão ou por tipo de despesa, tais como diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, e, ainda, podem ser consultados os gastos realizados por meio dos Cartões de Pagamentos do Governo Federal.

Transferências de Recursos: esta consulta permite que o cidadão confira como é feita a transferência do dinheiro público federal a estados, municípios, Distrito Federal e mesmo diretamente ao cidadão. Aqui é possível consultar a distribuição de recursos de programas como Bolsa Família, a merenda escolar e a aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros.

Recentemente, a CGU promoveu uma reformulação no Portal da Transparência com o objetivo de facilitar ainda mais o acesso do cidadão às informações ali disponíveis. Além de navegação mais amigável e moderna, foram incluídas novas possibilidades de consulta e uma nova seção – “Aprenda Mais” – em que o usuário aprende os principais conceitos relacionados ao Portal (transferências constitucionais, transferências voluntárias, convênios, entre outros); informações sobre o funcionamento de alguns programas do Governo Federal (objetivos, órgãos responsáveis, normas legais e valores); e dicas sobre como fiscalizar a correta aplicação dos recursos. Outra seção criada foi a de “Perguntas Freqüentes”, que reúne respostas sobre as dúvidas mais comuns dos usuários; e a seção sobre “Participação e Controle Social” que ensina o que são conselhos municipais, orçamento participativo e órgãos de fiscalização e que traz orientações para incentivar as discussões sobre o uso do dinheiro público e o controle de sua aplicação. No Portal, as informações estão disponíveis ao usuário em linguagem simples e com navegação amigável, podendo ser acessadas, sem qualquer restrição, em uma versão “cidadã” e compreensível, inclusive, para pessoas sem familiaridade com o sistema orçamentário-financeiro brasileiro.

Além do Portal da Transparência, foram instituídas as Páginas de Transparência Pública³. Nas Páginas de Transparência de cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal na internet estão disponíveis informações sobre a execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, convênios e diárias e passagens. Atualmente, estão no ar 103 Páginas da Transparência de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

Vale registrar, ainda, entre as diversas providências adotadas pela Controladoria-Geral da União, em projeto do estímulo ao controle social e à relação com a sociedade civil, a criação e implantação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção⁴. Esse Conselho foi criado com a participação de representantes de 10 entes públicos, dentre os quais vale frisar o Ministério Público Federal e o próprio Tribunal de Contas da União, e de 10 entidades da sociedade civil, dentre as quais a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Transparência Brasil e o Instituto Ethos. O Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção tem como finalidade sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle e incremento da transparência na gestão da administração pública e estratégias de combate à corrupção e à impunidade.

2.4 FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL

Seguindo a orientação de promover e expandir a cidadania e de fortalecer a democracia, e com base nas constatações do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos – que tem identificado inúmeras impropriedades não relacionadas à má fé, mas decorrentes da falta de qualificação dos agentes públicos municipais ou, ainda, da deficiência na organização e atuação dos mecanismos de controle social – a Controladoria-Geral da União vem executando ações de fomento ao controle social e de capacitação de agentes públicos municipais desde o início de 2004. Dentre essas ações, destacam-se o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Programa Fortalecimento da Gestão Municipal.

O Programa Olho Vivo foi iniciado em 2003, por meio de uma parceria com a Organização não-governamental Avante – Qualidade, Educação e Vida, sob a denominação de “Projeto de mobilização e capacitação de agentes públicos, conselheiros municipais e lideranças locais” e com os objetivos de orientar os agentes públicos municipais no que diz respeito à transparência, à responsabilização e à necessidade do cumprimento dos dispositivos legais e fomentar o desenvolvimento do controle social.

O Programa atua em duas linhas relacionadas aos seus dois objetivos e aos dois grupos que caracterizam seu público alvo. A primeira linha de atuação diz respeito ao fomento do controle social e tem como principal público alvo os conselheiros municipais responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução das políticas públicas e as lideranças da sociedade civil. Cidadãos em geral também são considerados público alvo.

A segunda linha de atuação, que diz respeito ao fomento da capacitação de agentes públicos municipais, tem como público-alvo servidores públicos, secretários municipais, membros de comissões de licitação, responsáveis por prestações de contas e outros agentes municipais envolvidos com o planejamento e a execução financeira e orçamentária.

O Programa desenvolve as seguintes ações, complementares entre si:

- Educação presencial: é promovida por meio de encontros realizados em municípios anfitriões e tem seu conteúdo diferenciado para cada grupo do público alvo. Diante das diretrizes metodológicas, os servidores da CGU formados para serem multiplicadores do programa são considerados portadores de conhecimentos técnicos, além de reeditores sociais, ou seja, indivíduos que interpretam e reeditam os conteúdos de modo a adaptá-los às diversas realidades dos municípios brasileiros.
- Educação à distância: com início no segundo semestre de 2006, visa a atender um público alvo diverso e extenso, beneficiários dos Programas Olho Vivo no Dinheiro Público e Fortalecimento da Gestão Municipal. A Educação a Distância vem se fazendo por meio de parcerias e prevê, para o ano de 2007, o aumento no número de seu público com a edição de cursos adequados aos perfis de cada um.

- Fomento à formação de acervos: trata-se do estímulo e da colaboração para a formação de acervos legais e técnicos, úteis aos agentes públicos no desempenho de suas funções, e aos conselheiros, lideranças e população em geral no exercício do controle social.
- Apoio ao desenvolvimento dos controles internos municipais: em fase de planejamento, dará apoio técnico ao desenvolvimento dos controles internos administrativos existentes e à instituição de sistemas de controle interno nos municípios.
- Cooperação Interministerial: objetiva promover a cooperação mútua entre a CGU e os Ministérios gestores em atividades voltadas para o fomento ao controle social e/ou fomento à capacitação de agentes públicos municipais.

Como resultados das atividades do Programa, foram qualificados 1.792 agentes municipais, 1.859 conselheiros e 1.703 lideranças, atingindo um total de 305 municípios, contemplando todas as regiões do país.

Instituído em junho de 2006, com objetivo distinto do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, o Programa Fortalecimento da Gestão Municipal tem por finalidade fortalecer a gestão municipal mediante a promoção de ações relativas ao fornecimento de orientações e informações necessárias à correta aplicação de recursos públicos. Todos os municípios brasileiros com população de até 50.000 habitantes são abrangidos pelo Programa, bastando, para isso, que se inscrevam previamente.

Os municípios inscritos no Programa são selecionados mediante sorteios periódicos, que utilizam os mesmos mecanismos de sorteio das loterias federais, sob a administração da Caixa Econômica Federal. Atualmente, existem 821 municípios inscritos no Programa. No primeiro sorteio, em julho de 2006, foram sorteados 5 municípios, onde foram capacitados 256 agentes públicos por meio de ações de fortalecimento da gestão que contemplaram seminários, oficinas, aulas presenciais e a disponibilização de cursos de educação à distância, entre outras atividades elaboradas pela CGU em parceria com cada município sorteado, considerando-se a necessidade específica de cada localidade.

2.5 ANÁLISE DE RISCOS À CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No intuito de identificar processos de trabalho vulneráveis à corrupção devido às fragilidades dos processos decisórios que possibilitam a tomada de decisões de maneira arbitrária por parte de seus responsáveis, a CGU desenvolveu uma metodologia de mapeamento de riscos à corrupção em parceria com a Transparência Brasil, no ano de 2006. Como toda ação de prevenção, o objetivo do mapeamento de riscos é identificar a possibilidade de corrupção na Administração Pública, de modo que seja possível adotar medidas antecipadamente à sua ocorrência. Essa metodologia foi aplicada, em caráter experimental, em 2006, nos Ministérios da Cultura, do Desenvolvimento Social e dos Transportes.

2.6 FOMENTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOBRE CORRUPÇÃO

Com o objetivo de incentivar estudos e debates sobre corrupção e temas correlatos, a Controladoria-Geral da União celebrou um Convênio e dezenas de Acordos de Cooperação com universidades.

Também já no intuito de dar subsídios ao debate sobre corrupção, a SPCI, em parceria com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime – UNODC, desenvolveu a Biblioteca Virtual sobre Corrupção – BVC. A BVC, disponível pelo endereço eletrônico <http://bvc.cgu.gov.br/> reúne, atualmente, mais de 600 documentos, artigos, teses, notícias, eventos, apresentações ou outros materiais relacionados à corrupção.

Além de divulgar, por meio da BVC, documentos, notícias, eventos ou materiais anteriormente já publicados, a Controladoria editou o primeiro número da Revista da CGU em 2006. A Revista é uma publicação técnico-científica que visa divulgar trabalhos produzidos por servidores da Controladoria e eventuais co-

laboradores sobre temas relativos às atividades de auditoria, fiscalização, ouvidoria, correição e prevenção da corrupção. O acesso à Biblioteca Virtual sobre Corrupção (BVC) é livre e gratuito.

3. PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL

No que diz respeito às perspectivas e desafios da prevenção e combate à corrupção, estão previstas como metas da ENCCLA, em relação à melhoria do ordenamento jurídico brasileiro para prevenção e combate à corrupção, a apresentação de proposta de aprimoramento da normatização que trata da contratação e controle de serviços de publicidade pela Administração Pública, a elaboração de anteprojeto de ato normativo para proteção a servidores denunciantes de boa-fé, e o desenvolvimento de ato normativo que somente permita a contratação com recursos de transferências voluntárias da União de empresas cadastradas e adimplentes no SICAF, entre outras. Importante meta da ENCCLA também no sentido de prevenir a corrupção no Brasil, é a criação de Cadastro Nacional de pessoas naturais e jurídicas declaradas inidôneas ou proibidas de contratar com a Administração Pública.

Em relação à adaptação do Brasil aos termos das Convenções Internacionais contra a corrupção, o país, visando aprofundar ainda mais os temas por elas tratados, está preparando a elaboração de anteprojeto de ato normativo para proteção a servidores denunciantes de boa-fé e para ampliação dos prazos prescricionais penais, criando, assim, novos marcos interruptivos.

Para o ano de 2007, a Diretoria de Prevenção da Corrupção da CGU prevê a expansão do Programa Olho Vivo no Dinheiro Público para outros públicos-alvo, tais como professores, estudantes e trabalhadores em geral. Ciente de que o controle social pode ser entendido como a participação da sociedade na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da gestão pública em relação aos processos de planejamento, execução e avaliação, bem como da importância dessa participação para o uso eficiente dos recursos públicos, a intenção da CGU é fomentar, cada vez mais, o controle social entre os cidadãos brasileiros.

Tanto no intuito de promover a transparência pública, quanto com o objetivo de dar subsídios ao controle social, o Portal da Transparência e as Páginas da Transparência terão maior divulgação em 2007. No caso do Portal da transparência, pretende-se ampliar as informações atualmente disponibilizadas, bem como tornar sua navegação ainda mais fácil e amigável.

No que diz respeito à promoção da ética, a Controladoria-Geral está desenvolvendo um projeto de engajamento da iniciativa privada e dos demais Poderes do Estado, bem como de Estados e municípios, para promoção da cultura da ética, da integridade e contra a corrupção no serviço público. Ainda no sentido de expandir uma cultura anticorrupção no país, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas está trabalhando para aprimorar o conteúdo e acessibilidade da Biblioteca Virtual sobre Corrupção, além de dar-lhe ampla divulgação. Pretende-se, assim, que tanto os cidadãos em geral, como acadêmicos especializados, possam não só conhecer o tema da corrupção, mas também contribuir para solucioná-lo.

Relativamente ao mapeamento preventivo de riscos à corrupção, a SPCI identificará focos de irregularidades no programa de distribuição de renda ao cidadão de baixa renda, na contratação de empresas terceirizadas pela Administração Pública Federal, bem como identificar a existência de cartéis que atuem como fornecedores da Administração Pública Federal.

Com foco na prevenção e, por outro lado, combatendo a corrupção com instrumentos e políticas eficazes, a Controladoria-Geral da União vem desenvolvendo seu trabalho e zelando por um serviço de qualidade na Administração Pública Federal.

Brasília, junho de 2007.

Controladoria Geral da União

SOBRE OS AUTORES

Frederik ERIKSSON é Mestre em Direito pela Universidade de Lund – Instituto Raoul Wallenberg – da Suécia, advogado especializado em Direito Administrativo e licitações públicas e Diretor da Organização Não-Governamental IMPACT – *Integrity Management and Programmes for Accountability and Transparency* (Gestão da Integridade e Programas para a Responsabilidade e Transparéncia). É especialista também em reforma legal e institucional, com experiência nos temas do acesso à informação e da legislação sobre transparéncia, ética e integridade no setor público e medidas anticorrupção. Participou em projetos e estudos de instituições internacionais tais como PNUD (boa governança, reforma legal e institucional), Banco mundial (acesso à informação), Comissão Européia (Integridade do setor Público, medidas anticorrupção e transparéncia). Consultor de várias ONGs sobre a temática da anticorrupção, entre elas a Transparéncia Internacional (*Transparency International*).

Georgi Antonov RUPCHEV é Mestre em Direito pela Universidade de Sofia, Bulgária, e em Direito Internacional pela Universidade Estatal de Moscou de Relações Internacionais. É Diretor de Cooperação Internacional e Integração Européia do Ministério da Justiça da República da Bulgária e membro do Bureau do Grupo GRECO⁵ (Grupo de Estados Contra a Corrupção) do Conselho da Europa. É especialista em Controle da Corrupção; Direito Internacional; Direito Criminal e Administrativo – com foco na luta contra a corrupção, o crime organizado e o terrorismo do ponto de vista legal e jurídico – e também em cooperação legal internacional e negociação de instrumentos internacionais. Participou em comitês legais e grupos de trabalho de organizações internacionais tais como o Conselho da Europa, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Publicou sobre os aspectos legais da luta contra a corrupção, o crime organizado e o terrorismo em edições da Universidade de Gent (Bélgica), do Ministério da Justiça da Bulgária (Boletim “Lei e integração européia”), da Transparéncia internacional e da Organização Não Governamental *Coalition 2000* (Bulgária).

Jean CARTIER-BRESSON é Doutor em Economia pela Universidade de Paris XIII, professor de economia pública e de economia do desenvolvimento na Universidade de *Versailles Saint Quentin* e membro do Centro de Economia e Ética para o Ambiente e o Desenvolvimento dessa mesma Universidade. Participa de pesquisas sobre corrupção e governança desde 1991. Foi membro do Conselho *Governance Research* da Transparéncia Internacional, do Comitê científico do projeto “Análise institucional dos desempenhos econômicos” da Direção da Previsão do Ministério da Economia da França e, atualmente, é membro do Comitê de organização da rede IMPACT de apoio às políticas públicas de luta contra a pobreza e a desigualdade. Entre 1979 e 1992 desenvolveu trabalhos sobre a economia brasileira (macroeconomia e economia industrial) em mais de uma dezena de missões de pesquisa. É autor de diversos relatórios governamentais e artigos acadêmicos publicados em Revistas como *Revue Tiers Monde*, *Revue Française de Finances Publiques* e *Mondes en Développement*.

DA VELHA À NOVA CORRUPÇÃO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO¹

APRESENTAÇÃO

Jean Cartier-Bresson

Quando o Presidente do Banco Mundial (Sr. Wolfensohn) e o gerente geral do FMI (Sr. Camdessus), na reunião anual Banco Mundial/FMI de outubro de 1996, comprometeram-se a lutar contra a corrupção, qualificando-a como um “câncer” e declarando que poderiam vir a condicionar os empréstimos de suas instituições à eliminação das práticas de corrupção, a comunidade internacional percebeu que a corrupção realmente tinha entrado na agenda das organizações internacionais e que estava na hora de enfrentar a questão. Da mesma maneira, a OCDE comprometeu-se a pôr em prática suas recomendações no sentido de criminalizar os atos de corrupção dos funcionários estrangeiros até o final de 19982. Com o fim da guerra fria, pressões diplomáticas previamente inconcebíveis passaram a ser viáveis.

A pesquisa sobre a corrupção começou trinta anos atrás e deve sua origem principalmente aos trabalhos realizados sobre países do Terceiro Mundo, que partiam do falso pressuposto de que os países desenvolvidos são imunes à corrupção. Existe atualmente uma vasta literatura teórica sobre as razões e consequências do fenômeno, como também estudos de casos e tipologias comparativas (Scott, 1972; Heidenheimer et. al., 1989; Theobald, 1989; Ward, 1989; Alatas, 1990). No começo dos anos 1960, muitos autores notaram que a independência das colônias não havia necessariamente deslançado o desenvolvimento econômico, a melhoria da integração social e a democratização. Paradoxalmente, os relatos sobre a dificuldade de acabar com a corrupção, durante mais de vinte anos, alimentaram a polêmica sobre os supostos efeitos tóxicos ou tóxicos da corrupção nestas três dimensões da modernização (Nye, 1967). Conforme o papel atribuído ao estado na transição das sociedades “arcaicas” para a “modernidade”, explicava-se em grande parte se ele deveria adotar uma posição tolerante ou inflexível face à corrupção. Neste debate, o dirigismo econômico e o autoritarismo político que grassavam nos países em desenvolvimento (PED) eram os dois fatos comumente destacados pelos autores que viam funções positivas na corrupção. O intervencionismo e a ausência de democracia são as raízes daquilo que passou a ser conhecido como “a velha corrupção” (Harriss-White et White, 1996).

Atualmente, os estudos comparativos vêm produzindo relatos mais complexos e desconcertantes (vide apêndice: Classificação da Transparência Internacional). Situações relativamente semelhantes quanto às causas (por exemplo, o baixo nível dos salários no Zaire e em Botsuana) conduzem a diferentes níveis de corrupção. Da mesma maneira, a Argentina é mais afetada pela corrupção do que o Chile, embora suas estruturas de mercado sejam semelhantes. Finalmente, no Brasil, durante a ditadura militar que implementou políticas

¹ Tradução do original francês: ‘De l’ancienne à la nouvelle corruption dans les PED’ in: *Mondes en Développement*, n° 102. pp.9-11.

² Para uma apresentação sobre as iniciativas de organismos internacionais no combate à corrupção, vide PIETH (1997).

vigorosas de substituição de importações entre 1964 e 1973, o regime era menos corrupto do que o atual. Por outro lado, se, no tocante às consequências, os observadores do continente africano concordam quanto aos efeitos claramente nocivos da corrupção sobre o desenvolvimento, também notam com perplexidade que os subornos não impediram que os novos países industriais asiáticos quebrem constantemente os recordes de dinamismo, apesar de uma forte intervenção estatal. Não é a China, hoje em dia, o país campeão em receber investimentos estrangeiros diretos? Um último dado veio aumentar o mal-estar dos pesquisadores. A onda de liberalização econômica e democratização durante os anos 80 fez surgir, nesses países, um novo tipo de corrupção que substituiu o antigo, ou, pelo menos, somou-se a ele. Assim, as previsões liberais parecem ser insuficientes ou, pelo menos, subestimar as dificuldades e a lentidão da transição para a transparência econômica e política.

A nova corrupção se apóia nas transformações econômicas e políticas: a globalização, as privatizações, a desregulamentação, a austeridade orçamentária, o recuo da ideologias desenvolvimentistas e nacionalistas, o aumento da competição entre os partidos políticos e grupos de pressão, o aumento de atividades subterrâneas ou até mesmo criminosas nas regiões pouco controladas do território (geográfico e social). O ponto comum entre a velha e a nova corrupção é a presença de vítimas e as dificuldades que elas enfrentam na luta pela vida.

A presença simultânea de mercados competitivos e instituições legais neutras que garantem os direitos humanos e de propriedade, de sistemas democráticos transparentes e de mecanismos de redistribuição que contribuem para a justiça social, podem dar a impressão de contrabalançar a corrupção e reforçar a luta contra ela. No entanto, a gestão da transição em direção a estes objetivos continua problemática. Isto porque, especialmente no curto prazo, o fortalecimento dessas instituições pode ser algo contraditório e demandar arbitragens dolorosas. O debate atual não é mais se deve haver mais ou menos Estado, mas a questão da natureza e da forma concreta das intervenções estatais necessárias. A desconfiança em face das novas maneiras de enriquecimento e a falta de confiança na classe política nos países que adotaram políticas de ajuste estrutural e democratização, conferem grande atualidade à pesquisa sobre as formas correntes de corrupção nos países em desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- ALATAS S. H., Corruption : its Nature, Causes and Functions, Avebury, Aldershot, 1990.
- HARRISS-WHITE B., WHITE G., "Corruption, liberalization and democracy: Editorial Introduction", IDS Bulletin, v. 27, n° 2, 1996, pp. 1-5.
- HEIDENHEIMER A. JOHNSTON M., LEVINE V. T., Political Corruption: a Handbook, Transactions Publishers, New Brunswick (NJ), 1989.
- NYE J. S., "Corruption and political development: a cost-benefit analysis", American Political Science Review, v. 61, 1967, pp. 417-427.
- PIETH M., "International cooperation to combat corruption", em A. E. Kimberly Corruption and the Global Economy, Institute for International Economics, Washington DC, 1997, pp. 119-131.
- SCOTT J. C., Comparative Political Corruption, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1972.
- THEOBALD R., Corruption, Development and Underdevelopment, Mac Millan, 1990.
- WARD P. (Ed.), Corruption, Development, and Inequality, Routledge, Londres, 1989.

APÊNDICE: Classificação da Tranparência Internacional, 1996

Nova Zelândia 9,43	EUA 7,66	Formosa 4,98	Uganda 2,71
Dinamarca 9,33	Áustria 7,59	Jordânia 4,89	Filipinas 2,69
Suécia 9,08	Japão 7,05	Hungria 4,86	Indonésia 2,65
Finlândia 9,05	Hong-Kong 7,01	Espanha 4,31	Índia 2,63
Canadá 8,96	França 6,96	Turquia 3,54	Rússia 2,58
Noruega 8,87	Bélgica 6,84	Itália 3,42	Venezuela 2,50
Cingapura 8,80	Chile 6,80	Argentina 3,41	Camarões 2,46
Suíça 8,76	Portugal 6,53	Bolívia 3,40	China 2,43
Países Baixos 8,71	África do Sul 5,68	Tailândia 3,33	Bangladesh 2,29
Austrália 8,60	Polônia 5,57	México 3,30	Quênia 2,21
Irlanda 8,45	Rep. Checa 5,37	Equador 3,19	Paquistão 1,00
Grã Bretanha 8,44	Malásia 5,32	Brasil 2,96	Nigéria 0,69
Alemanha 8,27	Coréia do Sul 5,02	Egito 2,84	/
Israel 7,71	Grécia 5,01	Colômbia 2,73	/

Fonte : Transparência Internacional, Relatório de 1997

A nota 10 indica um país completamente íntegro e a nota 0 (zero) indica um país onde as transações econômicas são totalmente dominadas pela corrupção. Para maiores informações metodológicas, vide o próprio Relatório, pp. 61-66.

AS ANÁLISES ECONÔMICAS DAS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO: ALGUMAS LIÇÕES PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO¹

Jean Cartier-Bresson

As dificuldades enfrentadas pelas políticas de ajuste estrutural forçaram os economistas e as instituições internacionais a focalizar o papel do ambiente e dos fatores institucionais na implementação das políticas econômicas. A economia política do ajuste passou por uma renovação ao estudar os problemas de governança (gestão dos negócios públicos) no nível político e administrativo (KRUEGER, 1993; HAGGARD, LAFAY e MORRISON, 1995). As instituições internacionais reforçaram os seus programas de pesquisa-ação focados sobre a corrupção política e administrativa nos países em desenvolvimento (BARDHAN, 1997; MAURO, 1997; *Rapport sur le développement dans le monde*, 1997; ROSE-ACKERMAN, 1997a). A meta é melhorar o desempenho do processo de transição para uma economia de mercado mais competitiva e para a democracia. No tocante à corrupção, os economistas geralmente levantam três questionamentos²: Quais são as condições econômicas que encorajam a corrupção? Quais são as consequências econômicas destas transações? Como lutar contra o fenômeno? Este artigo propõe-se a apresentar as contribuições da literatura econômica quanto às duas primeiras perguntas, com foco nos países em desenvolvimento, enquanto que as políticas de combate à corrupção são tratadas, neste número de *Mondes en développement*, por Susan ROSE-ACKERMAN.

Respondendo a estas questões, existem dois tipos de análise econômica. O primeiro, usado na maioria dos trabalhos, aplica as diferentes lições da microeconomia ao mercado da corrupção, ao passo que o segundo, mais recente, utiliza a lógica macroeconômica do modelo de crescimento endógeno para conduzir estudos empíricos comparativos sobre as causas e os efeitos da corrupção. A microeconomia³ da corrupção aparece no princípio dos anos 1970 e caracteriza-se comumente como uma série de estudos teóricos hipotético-dedutivos, ao passo que as recentes contribuições empíricas tentam, evidentemente com numerosas dificuldades, quantificar a corrupção a partir de índices subjetivos construídos por escritórios de consultoria. Estes dois tipos de contribuições relacionadas com os países em desenvolvimento serão analisados sucessivamente.

1. As contribuições e limitações dos estudos sobre o mercado da corrupção

Se nos países desenvolvidos a corrupção é uma imperfeição democrática, no caso dos países em desenvolvimento (PEDs) esse fenômeno assume contornos muito mais pesados e alarmantes (Transparência

¹ Publicado originalmente em: *Mondes en développement*, nº. 102, 1998, pp. 25-40. Este artigo deve muito às discussões mantidas com Pierre Salama (Paris XIII), Irène Hors e Sébastien Dessus (Centro de Desenvolvimento, OCDE). Eles merecem agradecimentos, mas estão isentos de responsabilidade.

² Para uma visão geral das análises econômicas sobre a corrupção, vide LAFAY (1990), CARTIER-BRESSON (1992, 1995a) e ROSE-ACKERMAN (1997c).

³ Só existe um modelo keynesiano multissetorial exclusivo para a corrupção (OLUWOLFE et BENDARDAF, 1996).

Internacional, Relatório de 1996). Por exemplo, diferentemente dos países desenvolvidos, as funções típicas de Estado são duramente afetadas. As forças armadas, o sistema alfandegário, a polícia, a justiça, a administração tributária e a inspeção do trabalho freqüentemente estão corrompidas. A corrupção administrativa miúda costuma estar tão disseminada que os atores econômicos ficam sem alternativa. Além do mais, a corrupção está presente, também, nos programas específicos de desenvolvimento, tais como a cooperação internacional, os projetos de reforma agrária ou o combate à pobreza. Enfim, a extorsão conjugada com a intimidação, a violência e a corrupção são fatos corriqueiros, e o custo da revolta é proibitivo. MYRDAL (1968) já aludia ao “folclore da corrupção” para chamar a atenção para a presença maciça e inevitável dessa praga. Mais recentemente, ROSE-ACKERMAN (1997a) descreve a “cilada da corrupção” para destacar o fato de que a corrupção alimenta-se a si mesma. Quaisquer que sejam seus regimes políticos, os países em desenvolvimento são muito frágeis face à força maior da corrupção do que os países desenvolvidos porque as deficiências do Estado e do mercado são enormes e provocam violentas distorções (STERN, 1989, p. 615-622). Os estudos econômicos sobre a corrupção, em essência, levantam a hipótese segundo a qual as transações são mercadorias, ao passo que os cientistas políticos a descrevem como trocas sociais institucionalizadas (vide PADIOLEAU, 1982 e MÉDARD, 1995 quanto às diferenças entre “trocas corruptas” e “corrupção como troca social”).

1.1. As causas da corrupção nos países em desenvolvimento

A interpenetração entre as esferas econômicas e políticas favorece as relações incestuosas. A economia mista facilita as trocas legais e ilegais de recursos entre essas duas esferas da sociedade. As pesquisas microeconômicas sobre as causas da corrupção baseiam-se tradicionalmente sobre as contribuições da gestão da informação e dos modelos de agência⁴. O universo político-social dos PEDs levou, mais recentemente, os pesquisadores a atribuir as causas da corrupção à fragilidade da gestão dos negócios públicos (governança) e às defasagens econômicas.

A. Os modelos de agência: um quadro geral

Para a maioria dos economistas, desde o artigo pioneiro de BANFIELD (1975), as causas da corrupção têm a ver com os comportamentos oportunistas de certos agentes racionais maximizadores, que agiriam como um cartel no mercado da corrupção. A possibilidade de ocorrência desse fenômeno está ligada, portanto, aos conflitos de interesse entre mandatários e mandantes e ao fato de que a assimetria de informações em favor dos mandatários lhes dá uma ampla margem de manobra para comportamentos discricionários. Por isso mesmo é fácil, para o mandatário utilizar-se arbitrariamente do poder, ainda mais porque ele detém um monopólio inquestionável, trocando favores com terceiros cujos ganhos e perdas dependem deles⁵. A proliferação de delegações de poder (coordenação hierárquica, controle mediante autorização e ausência de preço) é, portanto, o principal fator explicativo das oportunidades de corrupção (MONTIAS e ROSE-ACKERMAN, 1981, no que se refere à antiga URSS).

Diferentemente das fraudes, a corrupção requer uma aliança entre dois atores em detrimento da vítima (o mandante). Existe, então, um mercado da corrupção onde se trocam ilegalmente, sob pena de sanções, bens públicos por subornos. KLITGAARD (1988) observou que a ausência de responsabilização dos agentes e de estigma moral para esses atos nas normas sociais são um fator adicional que favorece a corrupção. Em qualquer hipótese, a probabilidade de sanção é bastante fraca, não apenas porque a assimetria de informações

⁴ A economia da informação e do risco moral estuda a probabilidade de desvios comportamentais no mercado e na administração pública a partir do pressuposto de que os atores não possuem estoques iguais de informação ao empreender suas trocas e de que os atos e suas consequências são de difícil observação e quantificação (por exemplo, a condução de um programa eleitoral e o custo de construção de um teatro). Essas pesquisas analisam, em segundo plano, as medidas que poderiam reduzir a incidência dos desvios a menor custo.

⁵ Segundo esta perspectiva, a economia da captura (LAFFON e TIROLE, 1993) enriquece as análises da escola de Chicago (STIGLER, PELTMAN, BECKER) e da Virgínia (TOLLISON, TULLOCK) sobre a regulamentação e os favorecimentos como componentes integrais da assimetria de informações e elementos explicativos centrais para as demandas de regulamentação e oportunidades de colusão entre os órgãos reguladores e as empresas reguladas.

protege os agentes e raramente se dispõe de provas judiciais, mas, sobretudo, porque é difícil motivar um grande número de vítimas dispersas para fazer frente a agentes muito bem organizados que colhem os lucros das trocas ilegais. A passividade das vítimas é, portanto, um fator a mais em favor da corrupção.

Dando continuidade aos estudos econômicos da burocracia e da decisão pública, ROSE-ACKERMAN (1978) explica, em seu trabalho de referência sobre a economia da corrupção, calcado na situação dos Estados Unidos, como a corrupção se desenvolve mediante os contatos entre os mercados políticos, burocráticos e econômicos. A autora desenvolveu uma série de modelos de corrupção legislativa (traição aos eleitores por parte de deputados que vendem aos grupos de pressão seu apoio a leis regulamentadoras ou orçamentárias) e de corrupção administrativa (traição aos princípios políticos por parte de funcionários que vendem favorecimentos, contratos de licitação ou impunidade aos sonegadores). Existe, portanto, todo tipo de oportunidade de lucro pessoal, em todos os níveis hierárquicos, desde os mais altos escalões até o mais baixos (corrupção de grande e de pequeno porte). Segundo ROSE-ACKERMAN, as empresas, os grupos de pressão e os cidadãos em geral tentam maximizar seus lucros líquidos em relação aos subornos pagos; os funcionários querem aumentar sua renda ilegal; e os políticos buscam ampliar suas bases de poder (reeleição ou clientela) e suas fortunas. Dentro dessa lógica (ROSE-ACKERMAN, 1978, 1997a; ALAM 1989; SHLEIFER e VISHNY, 1993), as funções de utilidade são diversas, e os autores diferenciam os subornos oferecidos pelos corruptores entre seis tipos: i) os que visam a evitar ou reduzir custos (abatimentos ilegais de impostos, relaxamento para as violações de leis ambientais, subvalorização do arrendamento de um bem social, suspensão de uma notificação judicial, etc.); ii) os que oferecem vantagens (pagamento de comissões sobre licitações ganhas); iii) os que pagam propinas, mas aumentam o custo do bem adquirido (obtenção de um privilégio do tipo licença de importação ou preço tabelado); iv) os que dão acesso a um bem legal (contrato ou arrendamento a que a pessoa já tem direito); v) os que oferecem um bem ilegal (arquivamento de um processo judicial ou concessão de um arrendamento a uma pessoa não qualificada); vi) os que reduzem o valor de um benefício (extorsões). Existe, pois, tantos modelos de agência quanto de tipos de corrupção. Nos PEDs, as deficiências de governança e os vários tipos de escassez conferem especificidades à causa da corrupção.

B. Governança fraca e direitos de propriedade degradados

Três fatores explicam porque a má governança provoca o aumento da corrupção.

1. A fragilidade dos contrapesos. Os direitos de propriedade, que, na melhor das hipóteses, estão em processo de institucionalização, quando não são totalmente inexistentes, costumam dar origem à corrupção (JAGANNATHAN, 1986). De acordo com a lógica weberiana, os sistemas de legitimação política fundados no carisma e no pressuposto da racionalidade dos fins são mais suscetíveis de corrupção do que os sistemas que se apóiam sobre o mérito e o desempenho. São numerosos os PEDs onde o monopólio estatal da coerção é ilegítimo, dado o seu uso arbitrário por parte das autoridades públicas. Nos regimes autoritários, os sistemas de “pesos e contrapesos” são precários porque não há uma tradição de separação dos poderes, uma cultura de competência, ou uma prática de liberdade de imprensa, mobilização e manifestação (*Rapport sur le Développement dans le Monde*, 1997). A deficiência de mediadores independentes e de modos de representação aumenta o poder discricionário dos intermediadores políticos, ao mesmo tempo em que o custo em tempo e dinheiro para se fazer uma denúncia revela-se proibitivo (ALAM, 1995).
2. Os desvios em relação ao modelo weberiano e as dificuldades de construção da Nação. Observou-se que os regimes políticos, mesmo quando se democratizam, continuam dependendo do clientelismo e do patrimonialismo ou corporativismo (mercado político imperfeito). Os subornos que facilitam a aprovação de grandes contratos são uma fonte de enriquecimento pessoal dos membros e sustentam a manutenção das redes clientelísticas de redistribuição que permitem às autoridades políticas manter-se no poder mediante a compra de apoios políticos. Um forte grau de fracionamento étnico,

religioso ou regional acentua a importância das redes informais de redistribuição e as conexões geradas mediante alianças. As administrações sofrem uma pressão permanente dos poderes políticos, clânicos e familiares (EKPO, 1979; MAHIEU, 1990; TANZI, 1995) que limita a aplicação dos princípios da meritocracia. Prolifera, então, a compra de cargos públicos que possibilitam maiores subornos lucrativos (WADE, 1982, 1985).

3. Inadaptação jurídica. As regras formais de funcionamento da sociedade deveriam estar em permanente evolução para acompanhar a velocidade das transformações. Quanto mais imprecisas, rígidas ou inadaptadas sejam as regras formais, maior a probabilidade de que os arranjos informais passem a dirigir as ações e escolhas dos agentes econômicos. Por outro lado, numerosas regras formais são baixadas para permitir condutas predatórias (procedimentos complicados ou regulamentos percebidos como ilegítimos pelos cidadãos) e surgem regras informais que exploram a falta de clareza normativa, não havendo, acima de tudo, um processo de controle dos seus efeitos globais. A legislação trabalhista dificulta o desenvolvimento econômico, ao passo que a exagerada carga fiscal sobre os novos empreendimentos favorece a atividade informal e abre portas para arranjos corruptos necessários para viabilizar o funcionamento das empresas (TANZI, 1983; DE SOTO, 1994; DE MELLO et. al., 1995).

Os comportamentos arbitrários e a fraca legitimidade de certos Estados, que não protegem os agentes econômicos nem cuidam de organizar as negociações entre eles, dão margem a que surjam sistemas alternativos de proteção ou ajuda mútua baseados em micro-legitimações tais como a família, o clã, a etnia, a região, a facção do crime, o grupo de guerrilha, etc. Esses sistemas em rede, dada a sua natureza, excluem todos os que não se submetam ao esquema local voluntariamente (ética) ou por incapacidade (nenhum recurso a oferecer).

O sentimento de distribuição inicial injusta dos direitos privados e públicos de propriedade (ou de um acesso fechado que acentua a marginalização) ou de alocação de novos direitos para favorecer o surgimento de uma elite põe em questão as normas de justiça. Se a distribuição legal de favores a certas partes da elite não beneficiar indiretamente a população como um todo, graças a mecanismos de geração ou redistribuição de renda, é grande o risco de que ocorra uma considerável queda na lealdade dos atores em relação às normas do poder público (CARTIER-BRESSON, 1995b).

C. Atraso econômico, escassez de bens públicos e pobreza

O papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento dos PEDs e a debilidade dos meios de ação disponíveis criam um espaço favorável à corrupção. Há cinco situações que favorecem a corrupção:

1. A exploração de grandes reservas de recursos naturais pode ser uma fonte de renda, desde que o preço de venda seja bastante superior ao custo de extração. O pagamento de subornos é, por isso mesmo, muito comum por ocasião da venda de concessões. Numerosos observadores já salientaram que a descoberta do petróleo e a explosão da corrupção ocorreram simultaneamente no México e na Nigéria (DIAMOND, 1993).
2. As políticas de desenvolvimento assentam-se sobre um grande número de transferências de renda que favorecem a corrupção (ver VORNETTI, neste número de *Mondes en Développement*). A pouca força da classe de empresários produtivos explica, portanto, a relação entre a acumulação primitiva de capital, a alocação de recursos públicos a esses empresários e a corrupção (KHAN, 1996). As restrições impostas às trocas comerciais mediante cotas aumentam o valor das licenças de importação para os importadores concorrentes que querem obtê-las, uma vez que os impostos protegem os produtores nacionais e penalizam as empresas estrangeiras (KRUEGER, 1974). As políticas industriais baseadas em subsídios, deduções fiscais ou controle do preço dos insumos geram renda para o setor privado. As grandes obras de infra-estrutura dão origem a licitações de valor muito alto e é precisamente nesse contexto que prosperou a corrupção internacional (*Transparency International Report*, 1996-1997).

3. A raridade dos bens públicos nos PEDs cria filas de espera. Quanto mais importante e indispensável o bem (moradia, linha telefônica comercial, internação hospitalar, bolsa de estudos, água para irrigação, etc.), mais estarão os agentes econômicos dispostos a pagar um sobrepreço para obter o privilégio do acesso. Na presença de situações de preço livre (no mercado oficial ou paralelo) e de preço administrado (taxa de juros, taxa de câmbio, reserva de divisas, produtos básicos subsidiados, casas populares), os bens vendidos a preços administrados abaixo do preço do mercado livre são raros e a competição entre os agentes econômicos para obtê-los estimula a corrupção (JONES et ROEMER, 1989). A corrupção restabelece a concorrência e a discriminação de preços ao consumidor. O preço de bens alimentares subvencionados, obtidos mediante subornos, pode ser mais baixo do que o preço no mercado livre. Nesse caso, as estratégias de liberalização da economia teriam pouca chance de obter apoio popular por falta de integração com o objetivo social (BARDHAN, 1997).
4. Se as reformas com vistas a diminuir o peso do setor público e as políticas regulatórias devem reduzir, no longo prazo, as oportunidades de corrupção resultantes do dirigismo desenvolvimentista, o período de transição para as novas normas favorece o surgimento de novos arranjos ilegais. As privatizações (ROSE-ACKERMAN, 1996), assim como as autorizações para criação de bancos, são dois exemplos da nova corrupção. Além disso, a implementação futura de políticas concorrenenciais mediante a criação de agências reguladoras corre o risco de permitir, no contexto da má-governança, o surgimento de uma nova corrupção de grandes proporções na lógica da economia da captura (LAFFONT, TIROLE, 1993).
5. A fraqueza dos salários na função pública explica em grande parte a trivialidade da corrupção de pequeno porte (KLITGAARD, 1989; BESLEY e MCLAREN, 1993; FLATTERS e MCLEOD, 1995; MOOKHERJEE, PNG, 1995). Quanto mais baixo o nível dos salários dos cargos públicos, maior a tentação de receber vantagens ilegais (chamadas de taxas de tentação no *Rapport sur le Développement dans le Monde*, 1997); na Gâmbia os salários do setor privado são de três a seis vezes mais altos do que os do setor público. As oportunidades de corrupção tornam-se a principal motivação para buscar uma função pública. Face à crise fiscal e às políticas de ajuste, os governos freqüentemente preferem deixar que a inflação reduza o poder de compra dos salários, em vez de diminuir o número de funcionários públicos. Assim, na América Latina, os salários reais no setor público baixaram de 30% para 40% no começo dos anos 80, ou seja, três vezes mais do que no setor privado (NAIM, 1995). Na África, em 1983, os salários reais dos altos cargos públicos civis correspondiam a apenas 5% dos valores de 1975 em Uganda; 11% em Gana; 30% na Nigéria; e 45% na Zâmbia (KLITGAARD, 1997).

A força das assimetrias de informação, os poderes discricionários ou completamente arbitrários no contexto da má-governança, e a presença maciça da pobreza e da violência social ilustram a importância das consequências da corrupção nos PEDs. Causas e consequências estão, de fato, intimamente imbricadas, uma vez que muitas das causas da corrupção podem ser explicadas pela adaptação dos atores econômicos às consequências da corrupção previamente existente.

1.2. As consequências da corrupção nos PEDs

Para os economistas, a corrupção exerce efeitos alocativos (variação da mais valia social) e redistributivos (distorção da distribuição inicial de porções da mais valia entre os agentes econômicos como consequência da intervenção destes mesmos agentes). Quanto ao custo da corrupção, primeiros trabalhos sobre a busca de rendas (*rent-seeking*) só se interessaram nas questões do desperdício e ignoraram os problemas de eqüidade causados pelas transferências de recursos (ver VORNETTI neste número de *Mondes en Développement*). De modo contrário, os trabalhos que insistem nos efeitos redistributivos estão interessados tanto no volume dos subornos quanto nas suas consequências para o funcionamento dos mercados. O fenômeno se assemelha, então, a um imposto ilegal cujo efeito dependerá da natureza do serviço oferecido em contrapartida do suborno e da organização deste sistema fiscal paralelo (os custos de transação devidos à ilegalidade). Verifica-

se que os efeitos indiretos, tais como o fracasso do sistema financeiro resultante dos “acordos de interesse” ou a permissividade generalizada que alimenta a cultura da irresponsabilidade (exemplificada pela tragédia de *Chernobyl*), atingem cifras bilionárias que não são geralmente mencionadas pelos economistas que focalizam suas pesquisas no estudo das distorções e dos poderes do mercado.

A. O estudo das distorções

Desde os anos 1960 corre o debate sobre os supostos efeitos tópicos ou tóxicos da corrupção. A corrente funcionalista considerava a corrupção um modo de “azeitar” o sistema em face de uma burocracia invasiva e uma regulamentação excessiva que sufoca a iniciativa privada. Um número cada vez maior de autores, entretanto, a partir dos anos 1970, passou a sustentar que a tolerância em relação ao “óleo que ajuda a engrenagem a funcionar” acaba por fazer esquecer que as engrenagens é que estão desgastadas e precisam ser trocadas⁶.

a) Para certos economistas, em um mundo que se afastou dos princípios da pura e perfeita concorrência, na presença de distorções devido às políticas intervencionistas ou igualitárias, a introdução de outros vieses, tais como os mercados paralelos e a corrupção, pode melhorar o bem-estar social (RASHID, 1981; BHAGWATI, 1982). A corrupção é somente um mecanismo de oferta que permite oferecer um bem ao agente econômico que lhe dá valor. O suborno é, portanto, apenas um preço que equilibra o mercado.

Mesmo quando não há distorções preexistentes, a corrupção é considerada por alguns autores como um mecanismo de negociação coaseana⁷ pelo qual o funcionário que controla o direito de propriedade e o agente privado constroem uma solução eficiente (BOYCKO, SHLEIFER, VISCHNY, 1995). O suborno, então, não passa do pagamento de uma compensação. Este ato, no mercado da corrupção, não acarretará nenhum problema de eficiência se o contrato for dado à firma de menor custo operacional e que, segundo as hipóteses em jogo (atomicidade da oferta e da demanda, informação perfeita e custo de transação nulo), poderá oferecer o maior suborno. O fato de que o pagamento é feito a um funcionário, e não aos cofres públicos, como se daria no sistema legal de arrecadação, não afeta a eficiência alocativa. A análise dos comportamentos estratégicos em um procedimento licitatório sigiloso (BECK et MAHER, 1986; LIEN, 1986) revelaria o mesmo resultado, sob a condição de que somente o valor do suborno justificasse a alocação do contrato. Um mecanismo de arrecadação em condições de mercado de corrupção afastado dos princípios da concorrência pura e perfeita (relações pessoais ou a possibilidade de adulterar a qualidade do bem fornecido pelo agente privado) alteraria o resultado (LIEN, 1990).

Outra abordagem, que confere à corrupção um caráter benigno no nível macroscópico, foi usada por NAS et. al. (1986). Os autores mostram, a partir de um modelo de equilíbrio geral, que, se a sociedade afronta obstáculos legais, administrativos ou políticos às transformações desejadas pela maioria dos cidadãos (por exemplo, a reforma de uma lei ou regulamentação), uma corrupção “de mediação” aumentará o bem-estar social. Os autores notam, entretanto, que a banalização das transgressões tem um custo que pode causar sérias externalidades em outros domínios da vida econômica. Usando lógica semelhante, BASU et LI (1994) afirmam que a corrupção pode favorecer as reformas em curso se ela motivar os funcionários ou os agentes sindicais comprados a aceitar as privatizações e transformações institucionais pretendidas. Este fenômeno é parecido com o que os cientistas políticos chamam de “cooptação das contra-elites”. A corrupção, nesse caso, compensaria os privilégios perdidos por quem controlava os direitos de propriedade (LUI, 1986).

Vários autores vêm os subornos como meios eficientes para acelerar os procedimentos administrativos. Os modelos de fila de espera expõem casos em que os funcionários públicos são capazes de captar ofertas de clientes que possuem diferentes custos de oportunidade. LUI (1985) apresenta um modelo de corrupção

⁶ Para uma apresentação dos argumentos sobre os efeitos da corrupção nos PEDs, vide CARTIER-BRESSON (1997b, pp. 37-65).

⁷ A negociação ocorre diretamente entre o agente sujeito a uma externalidade negativa (por exemplo, a poluição) e aquele que a causou (a empresa poluidora). Um acordo de compensação deve ser acertado a custo menor para alcançar uma situação ótima.

como sistema de provação. Os argumentos somente são válidos, como bem notaram ROSE-ACKERMAN (1978), RASHID (1981) e KURER (1993), se os corruptores em potencial forem portadores de direitos, não ocorra escassez suplementar para aumentar o poder dos funcionários, os recursos desviados para a proteção das transações não excedam os ganhos e os funcionários sejam capazes de discriminá-los perfeitamente os clientes de acordo com os preços. Assim, se as trocas corruptas forem arbitrárias e incertas, sua virtude potencial desaparece; a assimetria de informação entre corrupto e corruptor reduz enormemente o número de casos de corrupção benéfica. Em conclusão, nenhum destes modelos leva em conta que algumas transações corruptas podem pontualmente ser benéficas no curto prazo, mas que, no longo prazo, este efeito se inverte.

b) Sete fatos são em geral apresentados na literatura econômica para explicar os efeitos negativos da corrupção:

1. Os custos de transação são importantes para garantir o sigilo. A ausência de direitos de propriedade nos contratos de corrupção (REUTER, 1983; VANNUCCI, 1997) autoriza o corrompido a não fornecer o serviço, solicitar outros subornos, ou fornecer o serviço a um concorrente. A ausência de terceiros a quem os agentes possam recorrer no caso de litígio debilita os contratos, especialmente se as transações não têm chance de se repetirem ou se seu valor financeiro for excepcional. Para limitar os riscos, existem três opções: i) a escolha dos agentes de acordo com normas extra-econômicas, tais como as relações familiares, étnicas e religiosas, ou as redes sociais; ii) a criação de normas sociais (a ética dos ladrões) pelas quais a perda de reputação do agente traidor acarreta sua exclusão e a perda de rendas futuras; iii) a delegação, a uma organização criminosa, da função de controle da aplicação dos contratos por meio de ameaças ou da violência. Estas opções tornam o mercado da corrupção pouco competitivo.
2. A corrupção deforma o papel redistributivo do Estado porque certos contribuintes ou consumidores beneficiam-se de tratamento privilegiado. Os programas de luta contra a pobreza são totalmente desfigurados (*Rapport sur le Développement dans le Monde*, 1997). A eficácia da ajuda internacional sofre considerável redução devido ao montante crescente dos recursos desviados de sua função, tanto no domínio da infra-estrutura (KLITGAARD, 1990) quanto no do combate à fome ou da ajuda para reconstrução (nos casos de terremotos e guerras civis).
3. As inovações serão desaceleradas por causa da colusão político-econômica entre os funcionários e os setores arcaicos (ALAM, 1990). A corrupção é mais prejudicial do que os impostos porque os subornos são pagos ex ante, ao passo que o pagamento ex post dos impostos permite declarar as perdas e beneficiar-se de deduções (BIGSTEN e MOENE, 1994). As empresas inovadoras que assumem riscos são as mais afetadas, mesmo porque precisam de mais alvarás e licenças do que as já estabelecidas e tradicionais.
4. A corrupção deforma o papel alocativo do Estado porque afeta a estrutura do gasto público em benefício dos programas que facilitam as oportunidades de suborno, ao mesmo tempo em que faz proliferarem os “elefantes brancos”, ou seja, os projetos desnecessários e jamais concluídos. Nas grandes transações internacionais, a compra de material de alta tecnologia “sob medida” é privilegiada porque a ausência de preços comparáveis de mercado reduz o alcance das medidas de controle (WINSTON, 1979).
5. A corrupção facilita a evasão fiscal (CHANDER et WILDE, 1992) e deteriora a qualidade dos serviços oferecidos e dos bens adquiridos ou controlados pelas administrações públicas (as 400 mortes ocorridas no desabamento de um prédio em Seul sensibilizaram os coreanos para o combate à corrupção). A corrupção também aumenta o déficit público porque os contratos não são feitos com base nos menores preços e os sucessivos adendos inflacionam o custo inicialmente previsto dos projetos.
6. Nos sistemas em que a busca de propinas oferece maiores oportunidades de ganhos do que o setor produtivo, a alocação de talentos sofre uma inflexão e os membros da elite passam a se dedicar a atividades improdutivas, disso resultando redução do excedente social e do crescimento (MURPHY, SHLEIFER e VISHNY, 1991). LUI (1996) demonstrou como as conexões sociais indispensáveis aos negócios ou derivam da herança familiar (capital social), ou são construídas graças aos investimentos em capital político. Se o ingresso no mercado for livre, ocorrerá um excesso de investimento e, caso

- a elite do poder exerce o monopólio do mercado, menos recursos serão desperdiçados.
7. A corrupção dos aparelhos de coerção (forças armadas, polícia, justiça) permite que as organizações criminosas desenvolvam suas atividades predatórias no setor privado (ROSE-ACKERMAN, 1997). Ela dá margem inclusive a uma simbiose entre essas organizações e o mundo político, favorecendo o abuso de poder em detrimento dos agentes econômicos.

Uma das limitações da análise estritamente econômica de custos está ligada ao fato de que, paralelamente aos seus efeitos sobre a economia, a corrupção também causa efeitos sociopolíticos: perda de legitimidade, instabilidade ou, ao contrário, melhoria da cooperação entre facções rivais; além disso, os efeitos políticos e econômicos podem divergir entre si. WATERBERY (1973) demonstrou que a corrupção que acompanhou a reforma agrária no Marrocos foi funcional do ponto de vista da estabilidade do regime político, mas não para o crescimento econômico. É preciso saber classificar os atos de corrupção conforme seus efeitos políticos ou econômicos, mas tendo sempre em mente que os respectivos custos não são absolutamente idênticos. A utilidade da lista de transações corruptas ditas “positivas” é a de sensibilizar os reformistas quanto à ambigüidade do fenômeno e incentivá-los a atacar prioritariamente os tipos de corrupção que acarretam os custos mais pesados.

B. Os poderes de mercado e a organização da corrupção

Constata-se que um conjunto de oportunidades idênticas (descritas pelos modelos de agência acima citados) não produz um mesmo nível de corrupção. É necessário explicar, por outro lado, por que em alguns países ou setores o valor das propinas exigidas passa de 10% para 20%. Estas diferenças podem se explicar de acordo com dois mecanismos. O primeiro deles mostra que existem, em cada mercado de corrupção, múltiplos estados de equilíbrio. O segundo explica que a capacidade de ação e os recursos usados pelos agentes não são idênticos e determinam certas relações de força que resultam em variações do nível de corrupção ou do valor dos subornos.

- a) Os modelos de equilíbrios múltiplos levantam a hipótese de que o ganho esperado por um agente depende do número de outros agentes que ele acredita que se corromperam. A corrupção representa um exemplo daquilo que os teóricos chamam de equilíbrios dependentes da frequência. O aumento do número de funcionários públicos corruptos reduz o custo de entrada (perda de reputação ou risco de sanção) de novos participantes (mas também o valor dos subornos) e contagia toda a administração (ANDVIG, 1991). De acordo com esta lógica, se todos os funcionários públicos forem honestos, não há nenhum benefício em ser corrupto; se todos os funcionários públicos forem corruptos, a honestidade não compensa. Estes dois casos geram um equilíbrio estável. As situações intermediárias são instáveis e, de acordo com as condições de partida das administrações face à corrupção, basta um único funcionário público corrupto ou honesto a mais para que o mercado burocrático tenda para a honestidade ou a corrupção geral. CADOT (1987) e ANDVIG et MONENE (1990) explicaram como os custos de entrada diminuem quando a corrupção se propaga até os níveis mais altos de uma administração, a qual não intervirá mediante uma porcentagem sobre os ganhos dos funcionários de mais baixo nível (ver também HILLMAN et KATZ, 1987). Em todo caso, o contágio dificulta toda e qualquer tentativa de retroceder ao nível inferior e apenas uma repressão feroz poderá influenciar o nível de corrupção no termo prazo (LUI, 1986). A má reputação coletiva das gerações anteriores não incita as novas gerações a serem honestas e, para dar credibilidade a uma política de combate à corrupção, são necessários numerosos períodos de honestidade (TIROLE, 1995). MURPHY, SHLEIFER et VISHNY (1991) demonstraram que, sendo a reversibilidade difícil, a melhoria dos direitos de propriedade não provoca rapidamente os efeitos desejados.
- b) A partir dos trabalhos de ROSE-ACKERMAN (1978), DOWSE (1977), BEENSTOCK (1979), MACRAE (1982), JOHNSTON (1986) e DEY (1989), os economistas passaram a aceitar que os efeitos da corrupção

dependem fortemente das características das transações e dos agentes que as desenvolvem. As trocas podem ser fortemente organizadas e centralizadas por atores que aceitam a regra de jogo preestabelecida, ou relativamente desorganizadas (descentralizadas) e até mesmo anárquicas, caracterizadas por constantes negociações (valores instáveis). Da mesma maneira, as consequências da corrupção dependem do grau de previsibilidade dos atos, da estabilidade do número de agentes que participam do mercado do lado da oferta e da demanda, da posição social dos ofertantes e demandantes, da natureza das relações sociais entre eles fora das transações corruptas (agentes impessoais ou pertencentes a uma mesma rede social). Igualmente, o fato de as transações serem regulares ou esporádicas ou de o mercado ser inclusivo ou exclusivo (isso é, se o envolvimento nas transações está aberto a todos ou requer pré-qualificação), alterará as consequências do fenômeno. O nível de corrupção não depende, portanto, somente do montante de vantagens oferecidas, mas também das estruturas políticas, no que concerne à oferta de corrupção (demanda de subornos), e das estruturas nacionais e internacionais de mercado, no que diz respeito à demanda de corrupção (a oferta de subornos).

Quanto à distribuição das forças de mercado entre os ofertantes (o poder público) e os demandantes (os atores privados), quatro casos são possíveis (CARTIER-BRESSON, 1997a; ROSE-ACKERMAN, 1997b):

1. O monopólio bilateral. As duas partes possuem poder idêntico e a troca é mutuamente benéfica. Este caso de transação centralizada é mais frequente quando as elites políticas e econômicas são pequenas e homogêneas e o sistema de legitimação impõe certos desempenhos, como ocorre nas democracias.
2. A oferta domina a demanda. No sistema cleptocrático, graças a sua posição de poder no mercado, o corrupto faz o preço (JOHNSON, 1975). A extorsão é a regra do jogo e se reforça mediante a permanente competição entre os demandantes de vantagens ou pelo uso de recursos complementares (intimidação e violência). O preço do suborno e a quantidade de transações corruptas aumentam. Este caso é frequente, seja porque a sociedade civil ou o setor privado são fracos (subdesenvolvimento ou ausência de direitos humanos e de propriedade), seja porque, dado o fracionamento do poder político (entre regiões, grupos étnicos, partidos ou facções partidárias), todo clã tem que buscar o máximo de recursos para conduzir sua luta. Esta situação predatória determina os efeitos mais negativos. As vantagens acabam, seja porque são super-exploradas, seja porque a oferta (produtos básicos, ajuda internacional) esgota-se. A elevação de tensões na redistribuição das vantagens torna-se intolerável, ocorre uma desintegração social do sistema clientelista ou corporativista e a violência aumenta (SALAMA, 1991). A guerra civil é freqüentemente o último estágio na progressão dessas tensões.
3. A demanda domina a oferta. Duas situações são possíveis. Na primeira, graças a seu poder econômico-social (um membro da elite em face de um funcionário público ou uma empresa multinacional em face de uma administração), o corruptor faz o preço. Na segunda situação, caracterizada por um Estado fraco, é a mobilização de recursos complementares, tais como a intimidação e a violência (organizações criminosas) que empresta seu poder aos corruptores. A dominação dos atores privados permite uma diminuição do nível e do preço da corrupção.
4. Atomicidade da oferta e a demanda. Um Estado fragmentado enfrenta muitos subornadores e o mercado da corrupção torna-se competitivo. A espiral da corrupção gera uma multidão de pequenos subornos.

As relações de força não dependem só do número de atores ou do poder financeiro deles, mas também do seu poder político, sua eficiência enquanto organização e sua capacidade de articulação estratégica com outros grupos de pressão (KHAN, 1996). Assim, os efeitos das transações corruptas dependem do contexto político da competição entre o poder político e os grupos socioeconômicos e de sua capacidade de cooperar de

modo mais ou menos estável e lucrativo. Os objetivos do poder político (maximização do enriquecimento pessoal ou desenvolvimento) são, pois, inseparáveis dos efeitos da corrupção. Esta leitura explica porque nos PEDs, que raramente experimentam situações de monopólio bilateral, a corrupção é especialmente nefasta.

SHLEIFER et VISHNY (1993) procuraram descobrir se o custo da corrupção é maior ou menor nos sistemas político-administrativos caso eles estejam sujeitos a uma corrupção organizada ou desorganizada. Eles examinaram situações em que os empresários precisam tratar com órgãos complementares para obter um bem público (a abertura de uma loja, que requer autorizações de vários órgãos públicos, por exemplo). Foram consideradas três estruturas administrativas. A menos corrupta, de acordo com os autores, corresponde à das administrações fragmentadas e em competição permanente, onde vários órgãos provêem o mesmo bem. O mercado contestável ilegal dos direitos de propriedade públicos (todo o servidor público pode entrar neste mercado vendendo pelo menor preço) empurrará para zero o preço do suborno. A segunda estrutura administrativa (monopólio coletivo) permite a colusão dos servidores dos vários órgãos (corrupção centralizada). Estes maximizam as rendas totais da corrupção, gerando um valor unitário do suborno inferior ao do terceiro caso. Neste, os servidores públicos agem como monopólios independentes (corrupção descentralizada); uma vez que todo funcionário público ignora as externalidades que ele impõe enquanto colhe o suborno, a demanda das diferentes autorizações baixará e a renda total da corrupção diminuirá, embora o valor unitário dos subornos possa ser superior ao do segundo caso. A colusão, portanto, maximiza as vantagens dos servidores públicos e beneficia os empresários que lucram com a redução dos preços. A conclusão é que a corrupção organizada é menos nociva ao crescimento econômico do que a corrupção “anárquica.” Os autores acrescentam que a corrupção organizada em redes, unindo os políticos e os servidores públicos, possuirá mecanismos internos de controle para descobrir e castigar os que fugirem às regras de fixação do preço do suborno, contanto que as elites não sejam numerosas e que a sociedade seja homogênea. De acordo com eles, a KGB controlava a corrupção na antiga União Soviética, mas a corrupção da fase de transição é anárquica. Podem ser feitas três críticas a esta análise. Em primeiro lugar, os autores não estão suficientemente interessados nas estruturas de demanda de corrupção (o grupo sujeito à taxação é reduzido ou grande? Concentrado ou descentralizado?) e nas colusões político-administrativas que transformam os dados do problema; em segundo lugar, os processos de aprendizagem podem perfeitamente dar origem a uma corrupção descentralizada e coordenada que privilegia as vantagens globais sobre as unitárias para evitar os efeitos nocivos da anarquia; finalmente, como já havia notado ROSE-ACKERMAN (1978), o modelo ideal de competição administrativa (administração fragmentada) pode criar inúmeras modalidades de desperdício (duplo emprego, duplo comando) e gerar perda de eficácia no caso das políticas reguladoras coercitivas (poluição, drogas, etc.).

ROSE-ACKERMAN (1978) já tinha evocado a ambigüidade das consequências da organização dos parlamentares em partidos políticos sobre o volume dos subornos. As implicações das formas organizacionais da corrupção continuam a ser o tópico mais controverso, complexo e promissor para explicar porque inúmeros fatores impedem a competição no mercado da corrupção (vide o paradoxo de TULLOCK, 1989, que questiona o fraco nível dos subornos em relação às vantagens vendidas). Nossa ponto de vista é que as barreiras de ingresso, tanto econômicas quanto sociais, limitam a competição: as oportunidades de vantagens não estão abertas a todos, sendo indispensável uma pré-qualificação técnica (empresa) ou social (pertença a um determinado círculo social) dos postulantes; a pré-seleção é uma garantia de segurança e reprodução de vantagens dentro de uma elite pequena; as estratégias de cooperação entre os caçadores de propinas (cartéis) limitam a competição e os fenômenos de oferta; nas trocas sociais, a ausência de comportamentos de maximização e o desenvolvimento de relações rotineiras de satisfação suficiente (racionalidade processual e mimetismo) são freqüentes (CARTIER-BRESSON, 1995a; GOUDIES et STASAVAGE, 1997). A decisão de construir relações privilegiadas no longo prazo restringe os comportamentos oportunistas de maximização de utilidade que freqüentemente ocorrem relações de curto prazo. Ela dá preferência ao “comprometimento da palavra” e seu controle institucionalizado. As análises da corrupção em termos de redes sociais, como querem os cientistas políticos, permitem refinar a noção de exercício de poder no mercado da corrupção.

C. Uma crítica das análises em termos de mercado: a sócio-economia das redes de corrupção

De acordo com os cientistas políticos, a corrupção é um mecanismo de reprodução social e deve ser analisada do ponto de vista da construção do Estado específico de cada país. Neste sentido, a diversidade das redes de relações pessoais que produzem bens econômicos e políticos explica as diferentes configurações da corrupção. WADE (1982, 1985) foi um precursor da análise baseada na idéia de redes quando expôs a trama de cálculos econômicos e políticos da corrupção sofrida pelo setor da irrigação na Índia. Os recursos originam-se dentre os camponeses, servidores públicos e políticos, e também a eles se destinam: os camponeses transferem recursos para a esfera administrativa local e daí para a regional, desta para o ministério e daí para os partidos políticos que compram os votos dos camponeses. As análises microeconômicas limitam-se demais aos princípios do mercado e da maximização de utilidade para mapear o jogo dos mecanismos de corrupção e incluir nos seus modelos diversos tipos de transações (MÉDARD, 1995). Para estudar a diversidade de forças de mercado entre ofertantes e demandantes de corrupção, bem como o volume dos subornos pagos (ou dos favores prestados), é preciso analisar a composição e a forma das redes legais constituídas pelos mediadores das políticas públicas. Estes atores econômicos, sociais e políticos, que produzem informações tanto para influenciar quanto para subsidiar as decisões, trocam entre si uma variedade de bens de acordo com códigos socialmente estabelecidos. Essas redes legais dão origem aos acordos ocultos de corrupção sistêmica.

No caso do monopólio bilateral, é o surgimento de tensões entre a ordem simbólica e as práticas concretas dos atores que encoraja a criação de redes ilegais que administram os “arranjos”. As propinas são evitadas e os contratos respeitados em função de códigos sociais de boa conduta. A corrupção passa a ser uma troca social e as redes impõem sanções aos agentes que se desviam do preço contratual (exclusão das transações futuras, perda de reputação). Pela mesma lógica, a auto-regulação de preços visa a evitar a revolta das vítimas mediante a limitação das disfuncionalidades administrativas ou dos custos proibitivos de bens e serviços públicos. Esta estratégia freqüentemente exige que as redes sejam inclusivas e impeçam a competição entre os atores. Os preços são estáveis, mas o custo da corrupção aumenta por causa de fortes pressões de operadores externos. Nas situações em que o poder de oferta e demanda está fortemente desequilibrado, a intimidação e a ameaça de exclusão dos favores passam a ocorrer nas negociatas e a presença de decisões arbitrárias faz com que a corrupção deixe de ser uma troca meramente econômica. A gestão arbitrária das redes, que é uma das causas das negociatas, faz parte da estratégia de dominação política.

A troca econômica torna-se uma troca social a partir do momento em que o seu objetivo passa a ser tanto o lucro imediato da transação quanto a consolidação das relações privilegiadas. Os riscos, o segredo, a heterogeneidade dos bens intercambiados, que nem sempre são mensuráveis (informação privilegiada, recursos econômicos, políticos, sociais, simbólicos, etc.) e a diversidade das metas insinua um “mercado de arranjos personalizados” que se afasta cada vez mais da figura tradicional do mercado. A dinâmica da transação ganha mais importância a partir do momento em que ela passa a participar da construção e sustentação dos laços sociais e de confiança entre os atores no longo prazo. CARTIER-BRESSON (1995b), ao abordar as redes a partir de uma perspectiva socioeconômica focada na inserção das trocas econômicas nas relações sociais (vide GRANOVETTER, 1985), estudou os reflexos da coordenação híbrida entre a concorrência, a hierarquia e a proximidade social, manipulando os valores ligados a essas três formas: egoísmo, obediência e solidariedade. Ocorrem “trocas a prazo” de favores porque as relações temporais indeterminadas são freqüentes. Neste sentido, TANZI (1995) insiste sobre o fato de que, nos países em desenvolvimento, as relações sociais são estreitas e pessoais e os favores concedidos freqüentemente só são recompensados depois e sem pagamento direto. Os favores prestados aumentam o capital social daqueles que os concedem, e estes dispõem de um “mercado paralelo de favores”. Uma análise histórica do Estado e uma pesquisa socioeconômica das elites, de sua coordenação, das relações mantidas por elas com o resto do corpo social e das instituições à sua disposição durante os períodos de acumulação primitiva de capital, são indispensáveis à compreensão da diversidade das formas e dos efeitos da corrupção.

Os trabalhos que integram as lições dadas pelos cientistas políticos sobre os sistemas políticos com as contribuições da economia para a análise das estruturas de mercado desembocam em três constatações que explicam por que os efeitos da corrupção são mais importantes nos PEDs do que nos países desenvolvidos: i)

quanto mais a estrutura de barganha do valor dos subornos é centralizada ou controlada por códigos, mais fraca será a diversidade dos subornos pagos entre duas transações corruptas de mesma natureza; ii) quanto mais equilibrados for o poder dos ofertantes e demandantes de corrupção, menor será o valor dos subornos pagos; iii) esta última condição é facilitada pela necessidade das empresas de obter lucros e pela obrigação dos atores políticos de alcançar bons desempenhos na produção de bens coletivos.

2. As lições das análises comparativas

Recentes trabalhos econométricos tentam responder às novas preocupações institucionais quanto à credibilidade das políticas de ajuste fiscal. Juntamente com as teorias de crescimento endógeno, que insistem sobre a importância do capital humano e do capital público como explicações para os bons desempenhos de certos países, numerosos estudos procuraram descobrir qual é a influência do regime político e de sua relativa estabilidade⁸ sobre o crescimento ou a influência do tamanho da máquina administrativa⁹ na expansão econômica. A extensão metodológica desses trabalhos macroscópicos sobre as boas práticas de governança deu origem às análises comparativas empíricas da corrupção. A confiabilidade das fontes é o primeiro problema que limita o alcance dessas análises.

Realmente, os dados sobre a corrupção são frágeis porque as transações são secretas por definição. É impossível partir de dados judiciais porque as definições de corrupção, e em especial o vigor da aplicação da lei, variam fortemente de país para país. Assim, quanto mais um país lute firmemente contra o fenômeno, multiplicando os processos judiciais, mais ele será considerado corrupto; quanto menos um país codificar juridicamente os conflitos de interesses, maior será sua fama de honesto. Da mesma maneira, partir dos dados fornecidos pelos jornalistas remete a uma aferição do grau de sensibilidade dos cidadãos ao fenômeno e da liberdade da imprensa no país em questão. As pesquisas econométricas, em vez disso, usam dados subjetivos dos órgãos de pesquisa dos riscos de investimentos e empréstimos nos diferentes países em desenvolvimento. Os diversos índices classificam cerca de 60 países desenvolvidos ou em desenvolvimento numa escala que vai de 0 (zero, ou completamente corrupto) a 10 (absolutamente honesto). Estes dados representam uma avaliação dos meios empresariais, mas têm dois tipos de vieses: i) os países com bons desempenhos econômicos e corrupção forte são melhor notados do que os de mesmo nível de corrupção, mas com crescimento fraco; ii) a corrupção interna sofrida pelos cidadãos ou pelas empresas locais não é percebida.

2.1. As razões da corrupção: o intervencionismo e a debilidade do sistema judicial

ADES et DI TELLA (1995) examinaram o papel das estruturas de mercado no grau de corrupção em 52 países. Os autores usaram quatro variáveis para explicar a origem da corrupção: i) a probabilidade de sanções políticas (perda do poder), ii) o nível de desenvolvimento (calculado pelo PIB *per capita*), iii) o nível de educação (como indicador da capacidade de produzir e usar informações) e, finalmente, iv) o nível de competição econômica avaliado por três conjuntos de dados¹⁰. Eles concluíram que um aumento de 4.400 dólares na renda per capita melhoraria em dois pontos a classificação do país no índice de corrupção (por exemplo, 6/10 em vez de 4/10). Por outro lado, um aumento da concorrência entre as empresas do mesmo país melhoraria

⁸ PRZEWORSKI et LIMONGI (1993), que relataram os resultados de 18 estudos econométricos, observaram que, até 1988, a grande maioria dos autores atribuía à democracia um efeito negativo sobre o crescimento (regimes autoritários crescem mais rápido) e que, a partir dessa data, os resultados disponíveis não mais sustentam essa hipótese. Os autores afirmam (p. 60) que "as demonstrações estatísticas não permitem conclusões e os trabalhos nelas baseados têm sérios defeitos (...) e, uma vez que essas diferenças não parecem estar ligadas nem aos dados nem aos períodos de tempo, somente é possível levantar questões sobre as possíveis relações entre as estatísticas e as ideologias".

⁹ SCULLY (1992) explica que os Estados caracterizados por grandes estruturas administrativas crescem menos rapidamente. KLITGAARD (1994) relativiza fortemente estes resultados a partir de uma crítica metodológica.

¹⁰ Uma competição econômica acirrada, que permita reduzir a corrupção, pode ser explicada por uma alta taxa de importações, um fraco volume de exportações primárias e uma fraca posição em relação aos 20 principais exportadores mundiais.

sua posição em 0,5 ponto (por exemplo, 4,5/10 em vez de 4/10). Eles sustentam, então, que em condições idênticas de desenvolvimento econômico e competição política, a corrupção é superior nos países que possuem mercados dominados por poucas empresas ou os negócios nacionais são protegidos da competição internacional. Os autores calculam “que um terço da diferença entre os graus de corrupção da Itália e da Áustria pode ser explicado a partir do menor grau de abertura da Itália à competição internacional”.

Em outro artigo, com vistas a apurar os efeitos da repressão sobre o nível de corrupção, ADES et DI TELLA (1997b) procuraram entender a interação entre o grau de abertura da economia e a independência do sistema judicial. Os autores descobriram que a corrupção é mais forte nos países fechados do que nos países abertos ao comércio internacional. Ela é maior nos países onde o sistema judicial é pouco desenvolvido ou pouco independente. Entretanto, o mais importante ponto de vista deles é que a abertura econômica é especialmente eficaz na luta contra a corrupção nos países onde as instituições judiciais são pouco desenvolvidas. Nos países onde a independência da justiça é superior à média, um aumento da competição aberta diminui a corrupção em 0,4 ponto, considerando que, nos países abaixo da média, a mesma operação permitiria uma melhoria de 2,3 pontos (por exemplo, 6,3/10 em vez de 4/10).

ADES et DI TELLA (1997a) analisam, segundo a mesma lógica, os efeitos do grau de intensidade das políticas industriais (deduções fiscais ou subsídios) sobre a corrupção. Os efeitos negativos da corrupção (diminuição dos investimentos, conforme MAURO, a seguir) devem ser contrabalançados pelos efeitos positivos das políticas industriais. Ao agregar os dados sobre as práticas de tratamento preferencial às empresas nacionais nas licitações públicas, eles descobriram que uma melhoria no índice de abertura das políticas preferenciais reduziria fortemente a corrupção no país em questão. Os autores concluem que “quase a metade das iniciativas conduzidas pelas políticas industriais e pelas pessoas que promovem P&D perde-se devido às distorções causadas pela corrupção”.

Nessa mesma linha, o *Rapport sur le Développement dans le Monde* (1997), ao calcular a regressão de diferentes variáveis sobre os índices de corrupção, verificou que quatro fatores estão associados a uma corrupção fraca: i) a ausência de distorções devido às políticas econômicas; ii) um sistema judicial previsível; iii) o recrutamento dos funcionários públicos com base no mérito; iv) pequenas diferenças entre os salários dos setores privado e público. As implicações desses resultados para a gestão do Estado foram moderadas pelos trabalhos de Kimberly (1997) que, tomando uma amostra de 83 países, mostraram que existe uma correlação positiva entre a corrupção fraca e o nível das despesas dos governos centrais. Nos 16 países mais corruptos, a porcentagem média dessas despesas em relação ao PIB é de 21%, ou seja, uma relação abaixo da média amostral (32%).

2.2. As consequências da corrupção: fraco investimento e crescimento

Ao mesmo tempo em que KEEFER et KNACK (1995) quantificaram a influência do aumento do respeito aos direitos de propriedade, da qualidade da gestão pública e da intensidade da corrupção sobre o investimento, MAURO (1995) colocou em evidência uma correlação negativa entre a corrupção e a taxa de investimento, e entre a corrupção e a taxa de crescimento, durante o período 1960-1985, nos 67 países analisados. O autor descobriu que, se um país como o Egito melhorasse sua eficiência administrativa e reduzisse sua corrupção ao nível da Argentina (o que corresponde a um índice de abertura da ordem de 6/10 em vez de 4/10), sua taxa de investimento aumentaria 3% e sua taxa de crescimento em 0,5%. De acordo com MAURO, como o resultado não se altera caso seja feita uma regressão usando a pequena ou grande corrupção (melhorias nos investimentos, respectivamente, de 2,6% e 3,4%), não existe qualquer sustentação para explicar os efeitos benéficos da pequena corrupção como fator de aceleração dos procedimentos administrativos. MAURO (1996) afirma que uma melhoria do índice de abertura permite um aumento de 4,2% na taxa de investimento e de 0,6% no PNB per capita. O autor mostra, da mesma forma, que a corrupção estimula as despesas públicas que geram transações corruptas, tipicamente as despesas com armamentos em detrimento das despesas com educação. WEI (1997) estudou simultaneamente os efeitos do aumento de impostos ou da corrupção nos investimentos dos negócios multinacionais de quatorze países em quarenta e cinco países. De acordo com o autor, o aumento da taxação dos

investimentos tem um efeito negativo significante sobre o volume dos investimentos. Ele destacou que “um aumento da corrupção, a partir do nível zero, atribuído a Cingapura (nota 10/10), para um nível muito alto como o do México (nota 3,25/10) é equivalente a um aumento de imposto da ordem de 21%”, reduz grandemente os fluxos de investimentos diretos, inclusive os que se destinam aos países da zona asiática.

BRUNETTI (1995), a partir de dados agregados referentes a 28 países, demonstrou que a incerteza ligada à instabilidade das regras administrativas (sendo a corrupção apenas um dentre os vários componentes) afeta muito mais negativamente os investimentos do que a corrupção. Assim, os países caracterizados por uma corrupção endêmica, mas previsível (Tailândia e Indonésia), não tiveram redução nos investimentos ou no crescimento. O *Rapport sur le Développement dans le Monde* (1997), seguindo essa lógica, introduziu um índice de estabilidade das transações corruptas de 69 países (baseado na previsibilidade dos valores adicionais a serem pagos pelas vantagens obtidas como resultado das trocas corruptas). Para um mesmo nível de corrupção, os países que possuem um sistema de corrupção mais previsível têm um nível de investimento superior. Cruzando-se os dois parâmetros (nível de corrupção e previsibilidade), obtém-se quatro situações às quais correspondem diferentes taxas de investimento (os números entre parênteses são as razões Investimento/PNB): i) corrupção forte e pouco previsível (12,3%); ii) corrupção forte e previsível (19,5%); iii) corrupção fraca e imprevisível (21,3%); iv) corrupção fraca e previsível (28,5%).

O debate alimentado pelos estudos econométricos da corrupção apenas começou, mas não se pode afirmar que ele será mais conclusivo do que o que desenrola sobre as relações entre democratização e crescimento econômico. Realmente, se as análises econométricas comparadas certamente despertam interesse, também têm inúmeras limitações, das quais os autores mais cautelosos estão plenamente conscientes. O principal problema está em atribuir peso demais a esses estudos. O sentido das causalidades é evidentemente o problema número um, uma vez que as “associações estatísticas” não indicam a direção dos efeitos e isto ocorre, principalmente, quando se trata de modelos pouco específicos de crescimento subjacente. Assim, nas novas análises empíricas, a relação fundamental entre crescimento e investimento continua problemática, e algumas dúvidas persistem quanto à relação entre as políticas econômicas dirigistas e o crescimento¹¹. É, portanto, difícil saber se são as características do subdesenvolvimento que encorajam a corrupção (a riqueza de um país e seu crescimento explicariam a fraqueza da corrupção e sua percepção) ou se é a corrupção que mantém o subdesenvolvimento (uma corrupção menor permitiria desempenhos melhores). Para evitar estes problemas, KAUFMANN (1997) começou a realizar estudos econométricos mais modestos por regiões (por exemplo, a Ucrânia) usando as respostas colhidas mediante questionários detalhados. Por outro lado, no que diz respeito às causas da corrupção, as análises econométricas só dão conta da corrupção gerada pelo dirigismo estatal de épocas anteriores. Eles não explicam as formas novas da corrupção que podem proliferar a partir da democratização e da transição para a economia de mercado regulada pelo direito. Finalmente, estes trabalhos ainda não conseguiram incluir, entre as variáveis explicativas da diversidade de causas da corrupção, os dados sobre as estruturas de distribuição de renda e, no que concerne às consequências da corrupção, carecem de dados sobre a variedade de regimes políticos.

CONCLUSÃO

As análises econômicas esclarecem algumas das causas da corrupção a partir das noções de assimetria de informação, poder discricionário, monopólio e captação de propinas. Porém, a lógica dos modelos de agência explica mal a presença de atores honestos e o fato de que “a oportunidade nem sempre faz o ladrão.” Da mesma maneira as análises da captação de propinas são capazes de trazer à luz os fracassos das políticas públicas, mas não explicam nenhum dos casos de sucesso. Vários modelos expuseram a ambivalência das consequências da corrupção e questionaram as prioridades dos reformistas no combate à corrupção. Por outro lado, quando os economistas introduziram na discussão os sistemas políticos dos PEDs, tornou-se mais fácil

¹¹ Nessa mesma linha, a relação entre as boas práticas de governança e o crescimento é uma questão controversa (vide o pessimismo de LEVINE et RENELT, 1992 e o otimismo moderado de SALA-I-MARTIN, 1997).

perceber a diversidade das configurações da corrupção a partir das noções de forças de mercado ou redes sociais. Parece exatamente que os primeiros resultados das análises econométricas padecem da falta de uma atenção suficiente à influência das diferentes variedades de regimes políticos sobre a corrupção. São elas, portanto, juntamente com os diferentes tipos de estrutura de mercado econômico e o grau de pobreza, as causas da diversidade de configurações da corrupção.

As futuras pesquisas econômicas deveriam procurar, então, centrar-se em uma direção mais histórica e institucional para explicar a variedade de transações sócio-políticas que se desenvolvem nos PEDs e, mais precisamente, como os países asiáticos mais corruptos conseguiram estabelecer regras de direito e uma gestão macroeconômica saudável das administrações, e controlaram a corrupção que poderia prejudicar suas políticas de promoção de exportações. As pesquisas deveriam, da mesma maneira, continuar integrando preocupações normativas de justiça para melhor compreender as relações entre as rationalidades econômicas, políticas e sociais (e não sempre em desfavor das duas últimas) nos períodos de transição. As preocupações das instituições internacionais já caminham nesse sentido, dando ênfase ao novo papel da "boa governança". Esta mudança de enfoque permite esperar que surja uma nova abordagem de reforma administrativa que vá além do mero enxugamento do Estado, como aconteceu até agora, reforçando a pesquisa sobre a viabilidade social das reformas. Entretanto, as estratégias que visam à melhoria da governança correm o risco de não oferecer uma solução aos países menos desenvolvidos a partir do momento em que o apoio à capacidade de ação do Estado implica um custo que pode vir a ser contraditório com as políticas de ajuste fiscal. Da mesma maneira, uma queda prolongada do crescimento, devido às políticas de ajuste fiscal, poderia alimentar as estratégias de captação de propinas dos atores privados que se desviam das atividades produtivas. A questão da eficiência e da justiça das estratégias de desenvolvimento permanece inteiramente na pauta das preocupações dos países menos desenvolvidos.

BIBLIOGRAFIA

- ADES A. et DI TELLA R., "The new economics of corruption: a survey and some new results". *Political Studies*, v. 45, n° 3, 1997b, pp. 496-515.
- _____. "National champions and corruption: some unpleasant interventionist arithmetic" *The Economic Journal*, July 1997a.
- _____. "The causes and consequences of corruption: a review of recent empirical contribution", *IDS Bulletin*, v. 27, n° 2, 1996, pp. 6-11.
- _____. "Rent, competition and corruption", mimeo, Oxford University, 1995a.
- ALAM, M. S., "A theory of limits on corruption and some applications". *Kyklos*, n° 48, 1995, pp. 419-435.
- _____. "Some economic costs of corruption in LDCs". *The Journal of development Studies*, n° 27, 1990, pp. 85-97.
- _____. "Anatomy of corruption: an approach to the political economy of underdevelopment". *American Journal of Economics and Sociology*, v. 48, n° 4, 1989, 441-456.
- ANDVIG J. C., "The economics of corruption : a survey". *Studi Economici*, 1991.
- _____. et MOENE K. "How corruption may corrupt". *Journal of Economic Behavior and Organization*, n° 13, 1990, pp. 63-76.
- BANFIELD, E. C. "Corruption as a feature of governmental organization". *Journal of Law and Economics*, v. 18, n° 3, 1975, pp. 587-606.
- BARDHAN, P. "The economics of corruption in less developed countries: a review of issues" em *The role of governance in economic development*. OECD Development Centre Studies, 1997. p. 15-44. (Uma versão compacta é apresentada em "Corruption and development: A review of issues". *Journal of Economic Literature*, v. 35, 1997, pp. 1320-1346).

- BASU, S. et LI, D. "Corruption and reform". NBER Working Paper, 1994.
- BECK, P. J. et MAHER, M.W. "A comparison of bribery and bidding in thin markets". *Economics letters*, 1986.
- BEENSTOCK, M. "Corruption and development". *World Development*, v. 7, 1979, pp. 15-24.
- BESLEY, T. et MC LAREN, J. "Taxes and bribery: the role of wage incentive". *The Economic Journal*, v. 103, 1993, pp. 119-141.
- BHAGWATI, J. N. "Directly unproductive, profit-seeking (DUP) activities". *Journal of Political Economy*, v. 90, n° 5, 1982, pp. 988-1002.
- BIGSTEN, A. et MOENE, K. "Growth and rent dissipation: The case of Kenya". *mimeo*, Universidade de Oslo, 1994.
- BOYCKO, M., SHLEIFER, A. et VISHNY, R. *Privatizing Russia*. MIT Press, 1995.
- BRUNETTI, A. "Political variables in cross country growth analysis". *Mimeo*, Harvard University, 1995.
- CADOT, O. "Corruption as a gamble". *Journal of Public Economics*, v. 33, 1987, pp. 223-244.
- CARTIER-BRESSON, J. *Analyses et Contrôle de la Corruption*, Collection Finance et Société, Association d'Économie Financière, Montchrétien, 1997b.
- . "Quelques propositions pour une analyse comparative de la corruption en Europe de l'Ouest", *Revue Internationale de Politiques Comparée*, 1997a.
- . "Les réseaux de corruption et la stratégie des "3S", Sleep, Silence, Smile" in: BORGHI et MEYER-BISCH, *La Corruption*. Ed Universitaire de Fribourg, 1995b, pp. 81-106.
- . "L'économie de la corruption. De la définition d'un marché de la corruption à ses formes organisationnelles: un premier bilan des analyses économiques de la corruption" in : DELLA PORTA, D. et MENY, Y. *La Corruption en Europe*, La Découverte, 1995 a, pp.147-163.
- . "Eléments d'analyse pour une économie de la corruption", *Revue Tiers Monde*, n° 131, 1992, a, pp. 581-609.
- CHANDER, P. et WILDE, L. "Corruption in tax administration", *Journal of Public economics*, v. 49, pp. 333-349, 1992.
- DE MELLO, M., OFER, G. et SANDLER, O. "Pioneers for profit: St. Petersburg Entrepreneurs in services", *The World Bank Economic Review*, v. 9, n° 3, pp. 425-450.
- DE SOTO, H. *L'autre Sentier, le Révolution Informelle*, La Découverte, 1994.
- DEY, H. K. "The genesis and spread of economic corruption: a microtheoretic interpretation", *World Development*, v. 17, n° 4, 1989, pp. 503-511.
- DIAMOND, L. "Nigeria's perennial struggles against corruption", *Corruption and Reform* v. 7, n° 3, 1993, pp. 215-225.
- DOWSE, R. "Conceptualizing corruption", *Government and Opposition*, été 1977, pp. 244-254.
- EPKO, M. "Gift-giving practices and bureaucratic corruption in Nigeria", in EPKO, M. (Ed.) *Bureaucratic corruption in sub-Africa*, Praeger, 1979.
- FLATTERS, F. et MacLEOD, W. "Administrative corruption and taxation", *International Tax and Public Finance*, n°2, 1995, 397-417.
- GOUDIES, A. et STASAVAGE, D. "Corruption: the issues". OECD Development Centre, *Technical papers*, n° 122, 1997.
- HAGGARD, S., LAFAY, J. D. et MORRISON, C. *La Faisabilité Politique de l'Ajustement dans les Pays en Développement*, OCDE, 1995.

- HILLMAN, A. L. et KATZ, E. R. "Hierarchical structure and the social costs of bribes and transfers", Journal of Public Economics, n° 34, 1987, pp. 129-742.
- JAGANNATHAN, N. V. "Corruption, delivery systems, and property rights", World Development, v. 14, n° 1, 1986, pp. 127-132.
- . "A rejoinder", World development, v. 16, n° 11, 1988, pp. 1393-1394.
- JOHNSTON, M. "The political consequence of corruption. A reassessment", Comparative Politics, 1986, pp. 459-477.
- JOHNSON, O. "An economic analysis of corrupt government, with special application to less developed countries", Kyklos, v. 28, 1975, pp. 47-61.
- JONES, C. et ROEMER, M. (Eds.), "Modeling and measuring parallel markets in developing countries", World Development, v. 17, n° 12.
- KAUFMANN, D. "Economic corruption: some facts", 8th International Anti-corruption Conference, Lima, Mimeo, 1997.
- KEEFER, P. et KNACK, S. "Institutional and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures", Economics and Politics, n° 7, 1995, pp. 207-227.
- KHAN, M. "A typology of corrupt transactions in developing countries", IDS Bulletin, v. 27, n° 2, pp. 12-21.
- KIMBERLY, A. E. "Summary and conclusion" in: KIMBERLY, A. E. (Ed.) Corruption and the Global Economy, Washington DC, Institute for International Economics, 1997, pp. 175-233.
- KLITGAARD, R. "Cleaning up and invigorating the civil service", Public Administration and Development, v. 17, n° 4, 1997.
- . Tropical Gangster, Basic Books, 1990.
- . Controlling Corruption, University of California Press, 1988.
- . "Incentive myopia", World Development, v. 17, n° 4, 1989, pp. 447-459.
- KRUEGER, A. O. Political Economy of policy reform in developing countries, MIT press, 1993.
- . "The political economy of rent-seeking society", The American Economic Review, n° 64, 1974. pp. 271-303.
- KURER, O. "Clientelism, corruption, and the allocation of resources", Public Choice, v. 77, 1993, pp. 259-273.
- LAFAY, J. D. "L'économie de la corruption", Analyses de la SEDEIS, n° 74, 1990, pp. 62-66.
- LAFFONT, J. J. et TIROLE, J. A theory of incentives in procurement and regulation, MIT Press, 1993.
- LEVINE, R. et RENELT, D. "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", American Economic Review, v. 84, n° 4, 1992, pp. 942-963.
- LIEN, D. "Corruption and allocation efficiency", Journal of Development Economics, n° 33, 1990, pp. 153-164.
- . "A note on competitive bribery game", Economics Letters, 1986.
- LUI, F. T. "An equilibrium seeking model of bribery", Journal of Political Economy, v. 93, n° 4, 1985, pp. 760-781.
- . "A dynamic model of corruption deterrence", Journal of Public Economics, n° 31, 1986, pp. 215-236.
- MACRAE, J. "Underdevelopment and the economics of corruption: a game theory approach", World Development, v. 10, n° 8, 1982, pp. 677-687.
- MAHIEU, F-R. Les Fondements de la Crise en Afrique, L'Harmattan, 1990.

- MEDARD, J-F. "Théorie de l'échange et échanges politiques" in : CLAYS et FROGNIER, L'Échange Politique, Ed. de l'Université de Bruxelles, 1995.
- MAURO, P. "Why worry about corruption?", Economic Issues, FMI, 1997, Trad. Problèmes économiques, n° 2530, 1997.
- . "The effects of corruption on growth, investment and government expenditure, IMF Working Paper, 1996. (reproduzido parcialmente em KIMBERLY, *op. cit.*, pp. 83-108).
- . "Corruption and growth", Quartely Journal of Economics, v. 3, n° 442, 1995, pp. 681-712.
- MONTIAS, J. M. et ROSE-ACKERMAN, S. "Corruption in a Soviet-type economy: theoretical consideration" in: ROSEFIELD (Ed.), Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism. Cambridge University Press, 1981, pp. 53-83.
- MOOKHERJEE, D. et PNG, I. "Corruptible law enforcers: how should they be compensated", Economic Journal, 1995.
- MURPHY, K., SHLEIFER, A. et VISHNY R. "Why is rent-seeking so costly to growth?", American Economic review, 1993.
- MYRDAL, G. Asian Drama, 20 Century Fund, 1968.
- NAIM, M. "The Latin America's journey to the market: from macroeconomic shocks to institutional therapy", Occasional paper, n° 62, International Center for Economic Growth and ICS Press. 1995.
- NAS, T. F., PRICE, A. C. et WEBER, C. T. "A policy oriented theory of corruption", American Political Science Review, v. 80, n° 1, 1986, pp. 107-119.
- OLUWOLFE, O. et BENDARDAF, I. "The macroeconomic analysis of the effects of corruption on economic growth of developing economies", Rivista Internationale di Scienze Economiche e Commerciali, v. 43, n°1, 1996, pp. 191-211.
- PADIOLEAU, J-G. L'État au Concret, PUF, 1982.
- PRZEWORSKI, A. et LIMONGI F. "Political regimes and economic growth", Journal of Economic Perspectives, v. 7, n° 3, pp. 51-69.
- RASHID, S. "Public utilities in egalitarian LDC, the role of bribery in achieving Pareto efficiency", Kyklos, 1981, pp. 448-460.
- RAPPORT SUR LE DÉVELOPPEMENT DANS LE MONDE, Banque Mondiale, 1997.
- REUTER, P. Disorganized Crime, the Economics of Visible Hand, MIT Press, 1983.
- ROSE-ACKERMAN, S. Corruption and Good Governance, UNDP, 1997a.
- . "Corruption and development", contribuição à reunião anual do Banco Mundial sobre desenvolvimento econômico, 1997b.
- . "The political economy of corruption" in KIMBERLY, *op. cit.*, 1997c, pp. 31-60.
- . "Una administracion reducida significa una administracion mas limpia?" Nueva Sociedad, Caracas, n° 145, 1996, pp. 66-79.
- . "Reducing bribery in the public sector" in TRANG, Corruption and Democracy, Institute for constitutional & legislative policy, Budapest, 1994, pp. 21-28.
- . Corruption: a Study in Political Economy, Academic Press, New York, 1978.
- SALAMA, P. "Débat dans Archimede & Léonard", 1991.

- SCULLY, G. Constitutional Environments and Economic Growth, Princeton University Press, 1992.
- SHLEIFER A. et VISHNY, R. "Corruption", Quarterly Journal of Economics, agosto de 1993, pp. 599-617.
- STERN, N. "The economics of development: a survey", The Economic Journal, n° 99, 1989, pp. 597-685.
- TANZI, V. "La corruption, les administrations et les marchés", Finances & Développement, dec. 1995, pp. 24-26.
- _____. "L'économie souterraine", Finances & Développement, v. 20, n° 4, 1983, pp. 10-13.
- TIROLE, J. "A theory of collective reputation", Mimeo, 1995.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL REPORT, Berlin, 1996, 1997.
- TULLOCK, G. The economics of special privilege and rent seeking. Kluwer Academic Publishers, 1989.
- VANNUCCI, A. Il Mercato della Corruzione, Società Aperta, 1997.
- WADE, R. "The system of administrative and political corruption: canal irrigation in South India", The Journal of Development Studies, v. 18, n° 3, 1982, pp. 287-328.
- _____. "The market for public office: why the Indian state is not better at development", World Development, v. 13, n° 4, 1985, pp. 467-497.
- WATERBURY, J. "Endemic and planned corruption in a monarchical regime", World Politics, 1973, pp. 534-555.
- WEI, S-J. "How taxing is corruption on international investors?", contribuição à 8ª Conferência Internacional Anti-Corrupção, Lima, 1997.
- WINSTON, G. C. "The appeal of inappropriate technologies: self-inflicted wages, ethnic pride and corruption", World Development, v. 7, 1979, pp. 835-845.

UMA ESTRATÉGIA DE REFORMA ANTICORRUPÇÃO¹

Susan Rose-Ackerman²

A corrupção existe em todo o mundo, mas afeta os países pobres de uma maneira específica. Os que dão ou recebem subornos minam as riquezas limitadas de sua nação, deixando poucos bens para os cidadãos menos favorecidos. Até mesmo os países que possuem recursos naturais, na presença de uma corrupção sistêmica, podem se tornar incapazes de se desenvolver de um modo que beneficie o conjunto da população. Embora governados por líderes abertos às reformas, os países pobres muito corruptos enfrentam desafios particulares. A reforma das instituições públicas e das políticas governamentais é primordial, mas a pobreza do país limita o número de opções possíveis.

Uma vez que outros artigos desta publicação examinam as causas e as consequências econômicas e políticas da corrupção, este trabalho concentra-se nas reformas viáveis para contrabalançar os incentivos econômicos que dão origem à corrupção. A distribuição dos benefícios e custos da ação governamental geralmente está sob o controle de servidores públicos que possuem poder discricionário. Os indivíduos ou as empresas que querem gozar de tratamento favorecido podem ser tentados a comprá-los. Os problemas de corrupção ocorrem porque quem recebe o pagamento ocupa uma posição de autoridade. O corrupto tem que prestar conta de seus atos ao seu corruptor, cujos objetivos raramente correspondem aos de um “consumidor pagante”.

Os burocratas subalternos são os prepostos dos altos executivos, os ministros são responsáveis perante a coalizão governamental, os eleitos são responsáveis aos eleitores e os juízes têm que responder pelo respeito às normas legais. Os pagamentos constituem corrupção quando são feitos ilegalmente a agentes públicos com vistas a adquirir um benefício ou evitar um custo. Estes pagamentos não constituem uma mera transferência. Afetam tanto os comportamentos dos que pagam quanto os de quem recebe. As sociedades podem estabelecer uma linha de demarcação entre os presentes legais e os pagamentos ilegais de vários modos, mas a decisão sobre onde traçar a linha implica em saber se os pagamentos feitos aos agentes reforçam ou debilitam os objetivos públicos.

A análise econômica da corrupção visa a determinação das consequências, em termos de eficiência, dos benefícios obtidos pelos servidores públicos mediante subornos. O objetivo da abordagem econômica da reforma é o de suprimir ou reduzir os estímulos para dar e aceitar subornos e aumentar os riscos incorridos pelas partes envolvidas.

Uma política anticorrupção pode diminuir as oportunidades de trocas corruptas oferecidas aos servidores públicos, aumentando as vantagens de serem honestos e os custos de serem corruptos. Existem muitos fatores de incentivo. Esta análise considerará os que possuem implicações mais diretamente econômicas:

¹ Tradução francesa de J. Cartier-Bresson, originalmente publicada como: ‘Une stratégiede réforme anticorruption’. *Mondes en Développement*, n° 102, pp.41-54, 1998.

² Titular da cátedra Henry R. Luce de Ciências Jurídicas e Políticas, da Yale University. Este artigo inspirou-se numa extensa contribuição da autora, intitulada “Corrupção e Desenvolvimento”, preparada para a conferência anual do Banco Mundial sobre o desenvolvimento econômico (1997) e publicada em 1998, em J. STIGLITZ e B. PLESKOVIC (Eds), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1997, Washington DC.

- o nível dos benefícios e dos custos controlados pelos servidores públicos;
- a credibilidade das instituições encarregadas de aplicar a lei;
- as condições de emprego dos servidores públicos; e
- a responsabilidade do governo com respeito aos cidadãos.

Reducir os estímulos para a aceitação de subornos

Uma das maneiras de diminuir a corrupção é reduzir os benefícios e os custos sob o controle dos servidores públicos em todos os níveis da hierarquia administrativa. O objetivo é não apenas limitar o tamanho e a freqüência dos subornos mas, também, melhorar o funcionamento dos setores público e privado. Uma estratégia de reforma anticorrupção não deve eliminar os programas que possuem uma forte justificação pública. Ela deve evitar a mera transferência dos benefícios da corrupção para o setor privado, notavelmente sob a forma de lucros de monopólio. Para alcançar este fim, várias estratégias são viáveis.

1. Suprimir programas públicos

A solução mais simples consiste, evidentemente, em revogar as leis e os programas gangrenados pela corrupção. Se o Estado não possui mais o poder de restringir as exportações ou controlar a atividade das empresas, nenhum suborno ocorrerá nessas áreas. Da mesma maneira, se acabarem os programas de subsídios, os subornos que os acompanham também desaparecerão. Se os controles de preços forem abolidos, os preços de mercado e não os subornos é que fornecerão os indicadores de escassez. Se uma instituição pública for local de transações corruptas, é necessário privatizá-la.

Em geral, as reformas que reforçam o caráter competitivo da economia contribuem para o enfraquecimento dos estímulos à corrupção. Assim, diminuir os controles sobre o comércio internacional, suprimir as barreiras à criação de indústrias ou privatizar algumas empresas públicas para aumentar a concorrência fazem parte do rol de medidas que ajudam a combater a corrupção (ADES et DI TELLA, 1995). Vale mencionar o exemplo do Paquistão, cujas exportações eram muito pesadamente taxadas. Quando o governo liberou os exportadores do pagamento de impostos, a corrupção alfandegária caiu vertiginosamente. Uma pesquisa entre empresários paquistaneses, pouco tempo depois que o governo aliviou consideravelmente a carga tributária, mostrou que os empresários exportadores pagavam muito menos subornos do que os não exportadores (ROSE-ACKERMAN et STONE, 1996). A reforma fiscal não somente melhorou a competitividade das exportações paquistanesas mas, aparentemente, também contribuiu para reduzir a corrupção.

Às vezes, porém, a eliminação de certos estímulos pode simplesmente criar, em outras áreas, novas oportunidades de corrupção. Suprimir nove das dez autorizações necessárias para a abertura de um negócio pode simplesmente dar ao servidor público responsável pela decisão restante a oportunidade de receber os subornos mais importantes. Remover as barreiras de ingresso em um mercado pode fazer com que os empresários paguem à polícia para intimidar os novos concorrentes. Desregular um setor pode aumentar a corrupção em outro. Por exemplo, um programa de ajuda internacional norte-americano conduzido em um país africano permitiu diminuir a corrupção sofrida pelos transportadores de produtos agrícolas nesse país, porém a corrupção aumentou nos países vizinhos. O programa diminuiu o número de pontos de controle alfandegário e policial que facilitavam a extorsão ao longo de uma estrada da Nigéria usada pelos transportadores de cebolas. Infelizmente, isso causou um aumento no nível dos impostos e subornos na Costa de Marfim, no trecho da viagem que aproximava os transportadores de sua destinação final: o mercado de Abidjan (ROGER et IDDAL, 1996). Tais exemplos sublinham a importância de uma abordagem sistêmica que pode demandar o estudo do impacto de uma política pública além das fronteiras nacionais.

O processo de privatização também pode conduzir a transações corruptas. Os subornos até então pagos para conseguir os contratos são usados pelos candidatos à aquisição de uma empresa de utilidade

pública para influenciar as autoridades responsáveis pela privatização. Privatizar uma empresa sem diminuir seu poder de mercado pode acabar com a corrupção dentro da mesma; todavia, os consumidores não estarão ganhando nada com isto, pois passarão a pagar o preço do novo monopólio. Isto não significa, entretanto, que a privatização não seja desejável em muitos casos. Significa, apenas, que os reformadores devem estar muito atentos com respeito às influências potenciais dos que estão à procura de vantagens. Quando uma colusão interna parecer inevitável, é prudente adiar a privatização, uma vez que uma empresa pública é mais facilmente controlável que uma empresa privada. Por outro lado, empresas com poder de monopólio devem ser submetidas a novos processos regulatórios independentes (ROSE-ACKERMAN, 1996).

A integridade do processo de privatização é uma questão crucial nos países em transição. A privatização de muitas das riquezas nacionais já foi feita em sociedades que possuíam fracas estruturas de mercado. Certamente, as oportunidades de ganhos ilícitos são muito importantes, mas os benefícios de longo prazo são igualmente muito elevados (KAUFMANN et SIEGELBAUM, 1997). Limitar a corrupção na hora da venda, ou daí para frente, requer a criação de um ambiente legal sólido e transparente. Não foi esse o caso da maioria dos países, com os resultados que eram de se esperar (ROSE-ACKERMAN, 1994; SHELLEY, 1994). A privatização em massa mediante a concessão de bônus de privatização e a liquidação são medidas geralmente menos propensas à corrupção, ao passo que a privatização espontânea e a aquisição por parte dos antigos dirigentes são mais vulneráveis, devido à sua lentidão, às margens de discricionariedade que oferecem e à falta de transparência. As ofertas públicas iniciais e os procedimentos de adjudicação são opções intermediárias cuja lentidão é contrabalançada pela transparência e pela gestão independente (KAUFMANN et SIEGELBAUM, 1997).

Uma maneira de reduzir a corrupção é legalizar algumas atividades até então ilegais. Proibir a fabricação de certos bens não evita, muitas vezes, que sua produção continue a ser feita em oficinas clandestinas cujos donos subornam a polícia para não serem perseguidos. Neste caso, os agentes públicos devem questionar se as vantagens da interdição legal superam os custos. Por exemplo, após uma curta experiência de proibição (1919-1933), os Estados Unidos revogaram a 18^a emenda constitucional, que proibiu a fabricação e a venda de bebidas alcoólicas. Durante a proibição, a fabricação e venda ilegal de bebidas alcoólicas proliferaram tanto quanto a corrupção dos funcionários públicos encarregados de aplicar a lei. Por analogia, o debate sobre a legalização das drogas nos países desenvolvidos põe em dúvida a possibilidade de controlar esta indústria por meio de medidas penais enquanto as forças da lei forem vulneráveis à corrupção. Os jogos de azar, uma vez proibidos em numerosas jurisdições americanas, tornaram-se uma fonte importante de ganhos ilícitos para os policiais. Na maioria das vezes o contragolpe consistiu em legalizar as casas de jogo, mas submetendo-as ao controle do estado e mesmo, às vezes, criando cassinos públicos.

2. Reformar os programas públicos

Um grande número de normas ou programas de gasto público possui sólidas justificativas, devendo ser reformado, e não suprimido. Não é possível, evidentemente, acabar com a corrupção dos agentes fiscais apenas eliminando os impostos. Uma solução viável é, então, clarificar e racionalizar as leis para reduzir o poder discricionário dos funcionários públicos. As regras podem tornar-se mais transparentes se forem justificadas publicamente. Em matéria fiscal, de gasto e de regulação, o governo poderia dar preferência a leis simples e pouco discricionárias. Tais reformas também poderiam reduzir a quantidade necessária de servidores públicos. Por exemplo, na reforma das alfândegas mexicanas o número de inspeções de cargas realizadas no aeroporto da Cidade do México foi reduzido de dezenas para três. O que ainda restou do serviço alfandegário foi racionalizado para reduzir o tempo de espera³. Embora a experiência do México em fazer reformas revele a dificuldade do país em sustentar os ganhos iniciais (MORRIS, 1991: 91), um funcionário do governo afirmou que a reforma tinha aumentado significativamente

³ Cf. "A exploração do serviço alfandegário do aeroporto da Cidade do México renderá 3 bilhões de pesos mexicanos por ano", *El Economista*, 13 de fevereiro de 1992.

a receita alfandegária⁴. Os reformadores costumam argumentar que os responsáveis pelas compras do governo adquirem preferencialmente os bens de padrão médio vendidos nos mercados privados e que a simplificação dos sistemas de impostos e subsídios reduziria as margens de discricionariedade (ROSE-ACKERMAN, 1978).

Evidentemente, o valor destas reformas depende dos custos causados pela perda de flexibilidade. Certo risco de corrupção às vezes deve ser tolerado em função dos benefícios prováveis de uma gestão casualística dos programas. Mesmo nessas circunstâncias, a transparência e disseminação de informações podem ajudar a vencer a corrupção.

Os economistas recomendam há muito tempo que se façam reformas regulamentadoras para limitar os poderes discricionários dos servidores públicos. Por exemplo, no tocante às políticas ambientais, os economistas lutam a favor de mecanismos de mercado tais como a tributação das emissões e a criação de um mercado de direitos de poluição. Além disso, recomendam a criação de impostos de uso dos serviços públicos escassos. Estas reformas apresentam, ainda, a vantagem de eliminar os estímulos à corrupção ao substituir os subornos pelos pagamentos legais. A venda de direitos de pastagem ou de uso da água, a organização de um mercado de direitos de poluição e a venda de licenças de importação ou exportação poderiam aumentar a eficiência da ação pública e, ao mesmo tempo, reduziriam a corrupção.

Submeter os usuários ao pagamento de taxas não é, evidentemente, uma boa medida no que se refere à alocação apropriada de serviços de ajuda aos mais pobres. Porém, se um serviço público supostamente gratuito é, na verdade, administrado na base do suborno, a criação de um sistema legal de aquisição de direitos de uso para se beneficiar do serviço parece ser uma solução de segunda mão aceitável para responder à questão da escassez do bem. Aqueles que adquirissem esses bens poderiam revendê-los livremente. No entanto, quando o objetivo é assegurar que os mais pobres possam gozar efetivamente dos benefícios públicos, tais como a saúde ou a educação, as políticas anticorrupção mais diretas continuam sendo necessárias. No caso de programas universais como aposentadorias ou cuidado médico, a lei poderia fazer o ônus da prova recair sobre o servidor público que negasse esses benefícios aos candidatos.

3. Submeter a administração pública a pressões concorrentes

Alguns programas não podem ser reformados nem eliminados. Eles devem, então, ser administrados mais honestamente. Por esse motivo, algumas pressões competitivas podem ser criadas dentro da esfera pública para debilitar o poder de extorsão de todo servidor público. A burocracia é representada tradicionalmente por uma árvore na qual todo servidor público é responsável perante um superior pela execução de uma tarefa específica. Vários servidores podem ser encarregados de uma mesma tarefa (fornecer alvarás de construção, por exemplo), mas cada um em uma zona geográfica diferente. Na medida em que o servidor exerce um poder discricionário, a organização confere-lhe certo grau de poder de monopólio em relação aos seus clientes. O organograma administrativo, mesmo sendo claro e muito bem definido, pode abrigar uma corrupção generalizada. Esta situação pode ser evitada caso os funcionários conjuntamente façam um mesmo serviço em rodízio. É possível alocar o pessoal em áreas de especialização que se sobreponham, oferecendo, assim, ao usuário a possibilidade de escolher o funcionário que o atenderá. Uma vez que o cliente possa se dirigir a qualquer dentre os servidores encarregados do serviço desejado, ou procurar outro se o primeiro recusar-se a atendê-lo, nenhum servidor público teria, na verdade, um real poder de monopólio. Ninguém poderia, assim, extorquir subornos consideráveis.

Em que condições uma reforma desse tipo seria realística e útil? O melhor exemplo é o de um serviço público universal. Considere-se algo tão banal quanto comprar selos postais (ALAM, 1995). Qualquer pessoa pode comprar selos sem ter que provar que é um cidadão com esse direito. O servidor, então, tem um poder

⁴ Cf. "Mexico Fine-Tuning Customs Area Ahead of NAFTA", Reuters News Service, 24 de fevereiro de 1993.

⁵ Cf. Times, 2 de março de 1996.

discricionário muito fraco. Os consumidores poderiam escapar de um servidor que pedisse propina simplesmente dirigindo-se a outro guichê ou outra agência. É claro que o empregado poderia fornecer os selos gratuitamente em troca de uma “gorjeta”, mas a natureza do bem torna relativamente fácil implementar controles contábeis. Este simples exemplo ilustra as características fundamentais que contribuem para o sucesso de um programa de reforma baseado na superposição de competências: os subornos são pedidos em troca de serviços aos quais todos têm direito e eles não podem servir para oferecer mais do que o que cada um pode querer. Quando ocorre a primeira condição, a possibilidade de procurar outro servidor público limita a capacidade de obtenção de suborno. Quando a segunda condição não é cumprida, ocorre uma relação de colusão entre os clientes e os funcionários públicos, e todos tiram vantagem da corrupção. A existência de outros funcionários corruptos contribuirá para reduzir o valor dos subornos, mas as perdas do Estado continuarião importantes. Assim, a superposição de competências somente poderá ser uma solução para os problemas de corrupção se as instâncias burocráticas superiores puderem controlar o trabalho dos funcionários. Por exemplo, no caso hipotético dos correios, as chefias devem ser capazes de controlar o número de selos vendidos e fazer os empregados prestarem contas das vendas realizadas. A hierarquia é sempre necessária, mas sua função é a de controlar os resultados e não os comportamentos. Até mesmo na situação em que o funcionário pode decidir se o cliente tem ou não direito ao serviço (por exemplo, emitir um alvará definitivo ou uma licença provisória), a superposição de competências pode vir a ser benéfica. Considere-se uma repartição que fornece um bem ou serviço, tal como um passaporte ou uma carteira de motorista, que não são raros, mas estão reservados aos candidatos qualificados. Se os critérios de concessão forem claros e conhecidos para os clientes e os funcionários, os candidatos qualificados não estarão dispostos a pagar mais do que lhes custaria fazer uma nova solicitação.

Vista de um ângulo dinâmico, a superposição das áreas de competência dos funcionários públicos pode corroer progressivamente um sistema corrupto. Se todos os funcionários públicos são corruptos, o nível de corrupção é estável. Porém, se alguns têm fama de honestos, os candidatos qualificados irão procurá-los e os ganhos dos corruptos serão reduzidos. Esta redução dos ganhos pode fazer com que alguns funcionários corruptos tornem-se agentes honestos, causando com isso uma nova redução dos ganhos dos funcionários corruptos, e assim sucessivamente. Um número relativamente pequeno de funcionários honestos pode desmantelar um sistema corrupto se os efeitos dessa ação não constituírem um problema maior. A honestidade pode vencer a desonestidade embora alguns funcionários públicos sejam honestos por princípio, ao passo que outros somente se mantenham honestos porque essa é a “melhor política” (ROSE-ACKERMAN, 1978: 137-159).

Entretanto, se os subornos forem oferecidos por candidatos não qualificados, eles se manterão, mas num nível relativamente fraco, na medida em que os candidatos também poderão tentar a sorte com outros funcionários (ROSE-ACKERMAN, 1978). Nesse caso, a espiral benéfica não terá forças. A honestidade de uns poucos funcionários aumentará os ganhos dos corruptos, incentivando que outros funcionários se tornem corruptos no período seguinte. Todavia, os ganhos da corrupção diminuem à medida em que os funcionários passam para o lado dos corruptos. Estes movimentos poderão causar um equilíbrio intermediário estável. Qualquer que seja o caso, o custo social pode ser elevado se, por exemplo, indivíduos não qualificados passarem a dirigir nas estradas com carteiras de motorista compradas.

O princípio da superposição de competências poderia se revelar igualmente eficaz no caso dos servidores que podem impor custos, por exemplo, os policiais. Os policiais poderiam ser designados para atuar em áreas superpostas de intervenção para controlar as atividades ilegais. Nestas condições, os promotores de jogos clandestinos ou os vendedores de drogas não estariam preparados para pagar elevados subornos a um policial já que outro policial poderia aparecer e também pedir propina. Já que um policial sozinho não teria condições de oferecer proteção, também não teria credibilidade para exigir um valor alto de suborno. Se os possíveis ganhos forem pequenos, talvez alguns policiais prefiram permanecer honestos depois de ter comparado os riscos e os lucros relacionados com os subornos (ROSE-ACKERMAN, 1978: 159-163). A probabilidade de sucesso dessa política depende evidentemente da possibilidade de os policiais conspirarem para garantir altos ganhos para todos mediante ações ilegais (ou legais). Este tipo de colusão de comportamentos ocorre

tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos, já que os interesses particulares são afetados. Uma maneira de contrabalançar essa situação consiste em dar aos agentes da lei ampla autoridade para atuar nas jurisdições políticas de diferentes níveis – local, estadual e federal. Mesmo que ainda assim seja possível ocorrer uma colusão entre os policiais corruptos, ela é mais difícil de organizar.

Os funcionários encarregados das atividades regulatórias encontram-se praticamente na mesma posição que os policiais. Alguns empresários legais podem suborná-los para que eles fechem os olhos para alguns tipos de infração. A superposição das áreas de competência também seria uma solução neste caso, mas a insuficiência de recursos financeiros à disposição das agências regulatórias pode tornar essa medida impraticável. Uma variante do tema da superposição de competências consiste em tornar os prováveis beneficiários da regulação parceiros dos servidores nos procedimentos de aplicação da lei. As pessoas prejudicadas teriam o direito de processar os autores de infrações para forçá-los a cumprir a lei. Isto economizaria os recursos das agências, mas certamente demandaria um sistema judicial eficiente. O objetivo de tais medidas não é detectar a corrupção, mas sim forçar o respeito às normas oficiais. Em vez de procurar provas de corrupção, os órgãos reguladores passariam a se concentrar nas infrações às normas.

Aumentar a credibilidade das instituições encarregadas de aplicar as leis

Um sistema legal viável que aplica a lei sem favoritismo nem arbitrariedade constitui uma condição do controle da corrupção. Busca-se, ao mesmo tempo, dissuadir as pessoas tentadas pela corrupção e ensinar aos cidadãos como combater as ações criminosas dos funcionários públicos. O rigor das leis, porém, não é suficiente. Inúmeros países extremamente corruptos possuem leis exemplares, que são raramente aplicadas e por este motivo são desprovidas de real significação. Para trilhar seriamente o caminho da reforma, o país deve possuir órgãos de inspeção e intervenção eficiente, como também um sistema judicial isento de corrupção.

A independência da justiça provê uma ajuda inestimável ao controle da delinquência dos servidores públicos. Na Índia, a Corte Suprema deslanchou uma investigação sobre a corrupção que o governo quis parar. No Brasil, a insistência do Supremo Tribunal Federal para que a votação no Congresso Nacional sobre as acusações de corrupção contra o Presidente Fernando Collor de Melo fosse feita abertamente contribuiu para preservar a honestidade do processo (GEDDES e RIBEIRO NETO, 1992). A reforma do sistema judiciário requer mais do que a simples troca de pessoal. Sem a mudança das estruturas, não se pode esperar uma mudança fundamental. A primeira fase da reforma consiste em melhorar os salários e as condições de trabalho dos magistrados e do pessoal de apoio, mas estas evoluções têm que ser acompanhadas de um controle melhor dos resultados, feitos por agentes internos e externos. Poderia ser feito, por exemplo, um levantamento dos prazos reais de tramitação de acordo com os tipos de processos e divulgar publicamente estas informações.

Pode ser necessário dar aos magistrados uma formação complementar de forma que eles possam analisar seriamente os casos que têm de julgar. Uma melhoria do profissionalismo dos magistrados poderia reduzir a freqüência da corrupção. Mas todas estas reformas somente causarão um pequeno impacto se não for garantida a independência do poder judiciário em relação ao executivo e legislativo. A independência assume várias formas ao redor do mundo. Quaisquer que sejam os arranjos adotados, o objetivo é subordinar o poder judiciário à constituição mas, ao mesmo tempo, protegê-lo das pressões políticas. O papel do sistema judiciário não é apenas julgar os casos de corrupção entre as autoridades públicas, mas, também, ajudar os cidadãos a controlar as atividades do governo.

Um das maneiras de melhorar o funcionamento do sistema judiciário consiste em promulgar leis bem escritas e relativamente claras. O poder discricionário dos tribunais não pode evidentemente ser suprimido, mas a clareza das leis permitiria simultaneamente eliminar as controvérsias e tornar as decisões menos arbitrárias. Em alguns países em desenvolvimento, as leis são escritas no idioma dos antigos colonizadores e, por isso, são difíceis de entender para os cidadãos. Até mesmo quando o idioma não representa um problema,

alguns países continuam usando normas obsoletas, herdadas de sua tradição pré-industrial. Assim, embora se possam atenuar um pouco os estímulos à corrupção mediante a reforma e o aperfeiçoamento das instituições judiciais, a revisão do sistema legal no qual os magistrados operam é indispensável a uma reforma geral.

A reforma do Poder Judicíario não produzirá grandes resultados se o sistema de execuções penais continuar funcionando mal. Para enfrentar instituições ineficientes ou corruptas, a solução pode ser a criação de uma comissão anticorrupção ou de inspeção geral que somente presta contas ao titular de um ministério ou ao parlamento. O exemplo mais conhecido é o da Comissão Independente contra a Corrupção de Hong Kong (ICAC), que se reportava apenas ao Governador-Geral e que, até a restituição da cidade à China, possuía um poder considerável (KLITGAARD, 1988; QUAH, 1993; MANION, 1996). Essa comissão, nomeada para conduzir investigações sobre as alegações de corrupção, também tinha uma missão educativa. Os estudos realizados entre 1977 e 1994 mostraram que houve uma dupla evolução: o público percebia que as instituições eram menos corruptas e certos indicadores sugerem uma real redução da taxa de corrupção. Outros países, como Cingapura, Malásia, Botsuana, Malauí e o estado australiano de Nova Gales do Sul, adotaram instituições semelhantes (SKIDMORE, 1996). A existência de um órgão como o ICAC não deixa de apresentar alguns problemas. Seus amplos poderes poderiam ser desviados para outros fins em sistemas menos pautados na lei. O exemplo de Hong Kong indica que uma agência anticorrupção forte e independente pode ser um instrumento poderoso, tanto porque encarna um compromisso confiável de longa duração, quanto pelo fato de possuir mecanismos de controle que limitam a possibilidade de sua utilização para fins políticos.

A reforma do sistema judicial e dos processos de aplicação das leis pode parecer impraticável em países pobres que padecem de corrupção endêmica. Neste tipo de situação, a reforma deve insistir sobre as transformações essenciais anteriormente propostas e em estratégias que permitam reforçar a responsabilidade do estado perante os cidadãos.

Reformar o Serviço Público

Um sistema de administração de pessoal com base no apadrinhamento e na lealdade política anula a eficiência da provisão dos serviços públicos. As consequências disto são especialmente graves quando o setor público é importante e assume tarefas complexas (JOHNSON et LIBECAP, 1994). Na Europa e nos Estados Unidos do século XIX, estas imperfeições funcionais incitaram a uma reforma que procurou limitar a influência da política sobre a burocracia e pautar o recrutamento no mérito. As reformas conduzidas em alguns países em desenvolvimento seguiram o mesmo caminho. O objetivo não é o de isolar completamente a administração da política, mesmo porque esse objetivo é impossível de alcançar, mas encontrar uma maneira de regular as relações entre elas.

1. Reformar o sistema de remuneração

Em muitos países em desenvolvimento, os funcionários públicos são muito mal remunerados. Embora a maioria das antigas colônias, ao se tornarem independentes, tenham herdado sistemas de remuneração dos empregados do setor público que os privilegiavam em relação aos assalariados do setor privado, essa vantagem foi desaparecendo ao longo do tempo. Nos países em transição do Leste da Europa e da antiga União Soviética, os salários do setor público também diminuíram em relação aos do setor privado. Esses países, entretanto, não seguiram a mesma evolução ao mesmo tempo. Assim, uma pesquisa feita na América Latina entre 1979 e 1989 mostrou que, comparados aos salários pagos no setor privado para trabalhos equivalentes, os salários dos professores do ensino público diminuíram em países como a Argentina, a Bolívia e o Uruguai, e aumentaram na Colômbia e em Honduras (REID et SCOTT, 1994: 52).

Em certos países em desenvolvimento, os salários do setor público são tão baixos que a corrupção faz parte da estratégia de sobrevivência. O foco sobre as diferenças entre os salários monetários pode, no entanto, exagerar as disparidades entre o setor público e o privado. Realmente, em muitos casos a remuneração

total inclui algum tipo de benefício, como, por exemplo, moradia funcional ou plano de saúde. Estas vantagens são especialmente significativas em períodos de alta inflação. Porém, em muitos países, as diferenças de salário são tão grandes que mesmo uma avaliação generosa do valor dos salários indiretos não é suficiente para compensá-las. Os servidores suplementam os seus baixos salários com outros empregos ou mediante gratificações. Alguns administraram empresas cujas atividades beneficiam-se da posição que eles ocupam dentro da administração. Uma recente pesquisa realizada em vários países pôs em evidência uma relação negativa entre os salários dos funcionários públicos (em relação aos salários do setor industrial privado) e o nível de corrupção (VAN RIJCKEGHEM et WEDER, 1997). A defasagem existente entre os salários dos servidores públicos e sua renda real acrescenta um argumento a mais. Por exemplo, no Zaire os salários representavam em 1986 apenas 33% da renda dos funcionários públicos, contra cerca de 100% em 1969 (MACGAFFEY, 1991: 14). No Iêmen do Norte, os salários reais caíram 56% entre 1971 e 1986. Aparentemente, o governo aceita a corrupção como alternativa à reforma salarial. A arrecadação fiscal deixa muito a desejar, bem como a aplicação das leis (SULTAN, 1993).

A constatação de uma correlação negativa entre os salários e a malversação dos recursos públicos ajuda a explicar por que alguns indivíduos continuam trabalhando no setor público embora o setor privado ofereça salários muito mais elevados para trabalhos equivalentes. Explica também por que alguns indivíduos estão dispostos a pagar para arrumar certos empregos que parecem, à primeira vista, pouco atraentes. Em alguns países em desenvolvimento, existe um mercado muito ativo para as posições burocráticas que permitem captar subornos importantes (WADE, 1982, 1984). As vagas nos serviços policiais corruptos são bastante procuradas (PHONGPAICHT et PIRIYARANGSAN, 1994: 99-129). Ressalte-se, ademais, que as vagas disponíveis nos serviços que oferecem poucas perspectivas deste tipo, como é o caso do serviço diplomático, atraem poucos candidatos qualificados.

Existe um viés de seleção quanto aos candidatos aos empregos públicos. Dentre os indivíduos qualificados para ocupar certos cargos públicos, alguns vão procurar trabalho no setor privado do seu país ou no estrangeiro. Os trabalhadores competentes, até mesmo os que foram capacitados pela própria administração, abandonam o setor público, deixando em seu lugar os menos qualificados. Na ausência de corrupção e emprego clandestino, o equilíbrio do mercado de trabalho se caracterizará pelo fato de que os indivíduos pouco qualificados ocuparão os cargos públicos mal remunerados para os quais eles não têm as competências requeridas. Alguns candidatos, é claro, podem ser especialmente abnegados e dedicados ao serviço público, mas nada assegura que haja um número suficiente deles para ocupar os escalões burocráticos, nem que eles possuam um bom nível de qualificação. Se o sistema estiver em equilíbrio, o trabalhador é, na margem, alguém que considera um emprego público pelo menos tão bom quanto um emprego privado, mas pode haver um grande número de trabalhadores infra-marginais que não poderiam ser contratados ao nível salarial do setor privado⁶.

Caso esta situação se mantenha durante muitos anos, o pessoal administrativo será parcialmente composto de uma parcela desproporcional de dois tipos de trabalhadores: os de produtividade fraca, que o setor privado não estaria disposto a contratar para trabalhos aparentemente "comparáveis", e os que estão prontos para aceitar subornos (BESLEY et MCLAREN, 1993). Tal distribuição de aptidões pode levar a conceber processos de produção que demandem competências fracas e ofereçam oportunidades de corrupção. Nestas condições, somente uma reforma radical do serviço público teria sucesso. O aumento dos salários e a melhoria das condições de trabalho dos funcionários públicos existentes correriam o risco de somente causar um pequeno impacto nos desempenhos deles. A redução do funcionalismo deveria ocorrer simultaneamente às novas contratações. Além disso, como já foi dito, pode vir a ser necessário revisar a concepção dos programas públicos para reduzir os estímulos à corrupção e encorajar a atividade produtiva.

⁶ Uma reserva deve ser feita. Em alguns países muito pobres, a avaliação dos salários dos trabalhadores qualificados do setor urbano pode não fazer sentido por causa do tamanho muito reduzido deste setor e porque os níveis de salário são influenciados pelas tabelas de remuneração das multinacionais, que são estabelecidas fora do país. Estes empregos são racionados e os respectivos salários não correspondem ao salário de oportunidade dos empregados do setor público. A avaliação dos rendimentos do setor informal provavelmente dá uma medida das possibilidades de ganhos na esfera privada. Essa conclusão foi tirada do sucesso alcançado por alguns países africanos quanto à diminuição dos empregos públicos. Por outro lado, o Estado pode adotar uma política de garantir emprego a todos os egressos do ensino superior ou usar o emprego público como mecanismo de absorção da força de trabalho excedente que, caso contrário, estaria desempregada. Neste caso, o problema não é a debilidade dos salários, mas o excesso de contratações.

A reforma do serviço público faz parte de inúmeros projetos de reforma da governança apoiados por organizações internacionais (NUNBERG et NELLIS, 1995; PNUD, 1997). Porém, as fontes de dificuldades variam de acordo com os países. É necessário saber qual o valor dos salários indiretos e sua distribuição, qual a relação entre o salário e a renda familiar em uma amostra representativa de funcionários públicos, a influência da corrupção e dos conflitos de interesse nas decisões públicas, a produtividade relativa dos empregados do setor público e do setor privado, a situação macroeconômica e o tamanho e papel da economia informal. A reforma não requer uma avaliação complexa e detalhada de todos os empregos e seus ocupantes, mas o governo precisa saber se a oferta de uma compensação modesta pela perda de emprego seria interessante para um número significativo de empregados do setor público. Se for esse o caso, os salários podem ser aumentados e os empregos reduzidos sem causar tensão excessiva.

Também é possível atenuar a tensão graças à implementação de políticas que virão completar a reforma da função pública. Por exemplo, o Estado poderá adotar medidas para estimular o desenvolvimento do setor privado ou reformar o sistema tributário. A idéia é agir energeticamente para criar empregos no setor privado e encorajar as empresas a abrirem mão da economia subterrânea. A reforma do sistema fiscal poderia contribuir, em primeiro lugar, para aumentar a credibilidade os acordos celebrados com os investidores privados; em seguida, a partir do desenvolvimento do setor privado, poderia ser feita uma redução do funcionalismo público. Corre-se o risco de que os servidores públicos corruptos existentes tentem desviar uma parte dos novos recursos mediante a imposição de restrições às iniciativas privadas, gerando respostas pouco ortodoxas. Poderia ser necessário reduzir a carga de trabalho dos funcionários públicos subutilizados para restringir o acesso deles aos subornos. É provável que, dedicando menos tempo à função pública, os funcionários públicos subempregados passem a ocupar um “segundo emprego” no setor privado. Nesse caso, será menos difícil suprimir os cargos deles. As mudanças estruturais do funcionamento da administração deveriam ser combinadas às proposições mais convencionais de aumento da remuneração e melhoria das condições de trabalho. O objetivo não é apenas eliminar a corrupção dos servidores públicos existentes, mas também atrair candidatos mais qualificados para o serviço público. Em alguns casos, nada menos do que uma redução radical do funcionalismo poderá ter sucesso.

A corrupção enraizada deve ser combatida simultaneamente por meio do estímulo à criação de empregos no setor privado e mediante a reorganização da administração. Se o arcabouço legal permanecer inalterado, os benefícios advindos da redução da corrupção poderão ser mínimos. Nesse sentido, como foi apontado por alguns observadores da situação italiana, a corrupção diminuiu, mas a burocracia continuou aplicando as normas mecanicamente, por isso não melhorou quase nada. Se a causa subjacente da corrupção for a forma e o nível da intervenção pública, as reformas deverão também incluir essas duas dimensões.

Se os subornos forem potencialmente altos, a equiparação entre os salários privados e públicos pode não ser suficiente para limitar a corrupção. Ela deveria atrair candidatos qualificados aos empregos públicos que requerem competências semelhante (VAN RIJCKEGHEM et WEDER, 1997). No entanto, mesmo alguns servidores públicos qualificados podem ser corrompidos. Raramente seria possível aumentar os salários dos funcionários públicos para compensar a perda dos lucros discricionários sob seu controle; é possível, também, que novos problemas venham a surgir. Salários públicos superiores aos salários privados criariam uma demanda excessiva pelos empregos públicos. Alguns indivíduos estariam dispostos a pagar para arrumar esses empregos, embora eles só ofereçam poucas possibilidades de enriquecimento mediante subornos. Na Índia, por exemplo, onde as escolas públicas remuneram os professores melhor do que as escolas particulares, alguns indivíduos usam os dotes de suas esposas ou tomam empréstimos às famílias delas para comprar uma vaga na escola pública. Em certas áreas, os estímulos à corrupção podem ser reduzidos pela mudança da natureza do ganho, mas nem sempre isso é possível. Os receptores, os policiais, os agentes de compras do governo e os encarregados da aplicação das normas estão sempre sujeitos às tentações da corrupção. Nestes setores da vida pública, o aumento de salários e vantagens pode ser necessário, mas não é suficiente. Ele não reduzirá a corrupção eficazmente se não estiver acoplado a um sistema de sanções e recompensas respeitável. Esta questão será abordada a seguir.

2. Controlar a ‘cenoura e o bastão’

Um sistema de vigilância dotado de credibilidade para identificar os servidores corruptos e forçá-los a deixar a função pública constituem a medida mais óbvia. Se os empregos públicos forem bem remunerados, os servidores corruptos terão muito a perder se forem descobertos, condenados e obrigados a procurar empregos de menor salário no setor privado. O mesmo efeito dissuasivo pode ser obtido sem ter que pagar salários elevados, mediante a garantia de aposentadoria com remuneração integral após uma carreira impecável. Poderia haver um sistema semelhante ao do setor privado, pelo qual os servidores públicos receberiam uma parcela maior das indenizações devidas por ocasião da aposentadoria (BECKER et STIGLER, 1974). Quaisquer que sejam as punições previstas no direito penal para os casos de corrupção, deveriam também incluir a perda do emprego público. Evidentemente, pouco se pode esperar desta estratégia se o governo não puder limitar a compra ilegal de empregos públicos e se os funcionários públicos acharem que os processos por corrupção são motivados por considerações pessoais e políticas. O governo deve dispor de um sistema transparente de recrutamento de pessoal, baseado no mérito, e zelar pela aplicação apolítica da lei.

Todavia, a perda do emprego constitui uma sanção definitiva que não está ligada aos lucros marginais obtidos por meio de transações corruptas. Uma vez que o funcionário público tenha traído a confiança pública e começado a receber subornos, ele sempre pedirá mais e com maior freqüência. Aumentar os salários reduziria a atratividade dos subornos sem acabar com eles. Um salário elevado pode simplesmente fazer com que o funcionário passe a exigir subornos mais altos para compensar o risco de perda de um emprego que se tornou muito mais interessante. Como foi dito na *The Economist* a respeito dos aumentos de salário no serviço público da Índia, os funcionários públicos “magros e mesquinhos” tornaram-se “gordos e mesquinhos.” O número de casos de corrupção pode diminuir se houver menos funcionários dispostos a solicitar ou aceitar subornos, mas o valor de cada suborno passa a ser mais alto. A reforma do serviço público tem que incluir disposições ligadas aos benefícios marginais da percepção de subornos.

Estas políticas podem consistir em controlar a “cenoura” (as recompensas) ou o “bastão” (as sanções). As sanções devem ser ligadas aos benefícios marginais dos subornos. Esta questão pode ser resolvida pelo direito penal, mas também pelos processos disciplinares internos. Inversamente, as recompensas devem estar ligadas à qualidade do serviço público realizado.

Não se deve desconsiderar o fato de que os subornos às vezes fazem o papel de gratificações de produção para os burocratas. Nos casos em que o custo da corrupção, em termos de eficácia, resulta apenas de sua ilegalidade, os subornos deveriam ser legalizados. As investigações feitas entre indivíduos e empresas privadas no Paquistão e na Índia revelaram que até mesmo as pessoas muito pobres estariam dispostas a pagar, legalmente, para se beneficiarem de um serviço de melhor qualidade (PAUL, 1995; ROSE-ACKERMAN et STONE, 1996). O lugar em uma fila de espera, por exemplo, poderia ser obtido em troca de um pagamento calculado sobre o valor atribuído a um serviço rápido (LUI, 1985). A eficácia de um procedimento desse tipo depende da medida pela qual o agente que provê o serviço “tenha direito” aos pagamentos feitos, de modo a ser incitado a apressar o serviço. Por exemplo, o órgão público poderia criar um sistema de duas filas, uma mais rápida e cara para quem desejasse um atendimento mais rápido, e outra mais lenta para os demais. Neste sistema, uma parte das taxas “de aceleração” seria usada para recompensar os servidores públicos pelos seus bons desempenhos (PAUL, 1995: 163). Ao conceber tais sistemas, é importante ter cuidado para evitar que os burocratas passem a ter um poder de monopólio que eles poderiam usar para extrair mais propinas (ROSE-ACKERMAN, 1978: 85-108). Se o sistema não for organizado cuidadosamente, a possibilidade tanto de adquirir subornos, quanto de receber prêmios de produtividade, simplesmente dará aos funcionários um estímulo para impor novas condições coercitivas, das quais eles concordariam em abrir mão em troca de um pagamento extra. Por exemplo, os sistemas de arrecadação “por área” têm pouca probabilidade de funcionar eficazmente na ausência de uma vigilância rigorosa porque os funcionários públicos encarregados da coleta de impostos poderiam ser tentados a sobretaxar excessivamente os contribuintes (STELLA, 1992).

A reforma da função pública, empreendimento caro e politicamente difícil de conduzir, pode parecer fora de proporção para muitos países pobres. Entretanto, é difícil perceber como uma iniciativa respeitável de reforma poderia ser econômica. Os salários públicos diminuíram vertiginosamente durante os últimos anos por causa das pressões orçamentárias que levaram os governos a reduzir o gasto público. A insistência do Banco Mundial e do FMI em condicionar seus empréstimos à redução da folha de pagamento do setor público contribuiu muitas vezes, mesmo sem querer, para o desenvolvimento da corrupção. Sob pressão das instituições internacionais, os países prestatários fizeram reduções gerais dos salários, medidas que são mais fáceis de administrar politicamente que a demissão seletiva de empregados. Os empregados recém-empobrecidos se voltaram para a corrupção para recuperar um pouco das suas perdas salariais.

Não é preciso dizer que o Banco Mundial e o FMI deveriam pôr um fim a estas práticas contraproducentes. Mas é também óbvio que inúmeras dificuldades são inerentes às políticas implantadas pelos países em desenvolvimento. Os países em via de recuperar o equilíbrio orçamentário podem pôr em perigo o progresso alcançado se cederem à pressão dos servidores públicos por um aumento geral dos salários. Foi isso, por exemplo, o que aconteceu em Gana quando houve um aumento geral de 80% nos salários públicos em 1992 (Banco Mundial, 1995: 20). Os aumentos de salário podem vir a ser necessários para o bom funcionamento do setor público, mas somente se eles estiverem ligados ao desempenho e forem conjugados a uma redução geral do emprego público. Diminuir o número de funcionários públicos, no entanto, só é praticável se houver empregos disponíveis no setor privado. As políticas que encorajam o desenvolvimento de um setor privado dinâmico podem contribuir, assim, para a viabilidade da reforma da função pública.

Reforçar a responsabilidade do Estado para com os cidadãos

O setor privado pode constituir um freio importante ao exercício arbitrário do poder do governo, com a condição de que os indivíduos saibam, por um lado, o que é que o Estado está fazendo e, por outro lado, que eles tenham a possibilidade de usar esta informação para cobrar responsabilidades dos atores públicos.

Em primeiro lugar, os governos têm que tornar públicos os orçamentos, as receitas fiscais, as leis e normas e os debates legislativos. Os dados financeiros deveriam ser objeto de auditorias conduzidas por organismos independentes. Os fundos secretos à disposição do chefe de Estado e do primeiro-ministro são um convite à corrupção. Vários programas recentes de ajuda internacional às economias em transição ou aos países em desenvolvimento demandaram a elaboração de documentos precisos sobre as atividades fundamentais do governo. Outros ajudaram alguns países, notavelmente da América Latina e da África, a reformar os seus procedimentos de contabilidade orçamentária para torná-los mais transparentes. Estas reformas contribuem para criar um ambiente favorável à erradicação da corrupção.

No que concerne à regulação dos mercados públicos, deve-se zelar para que os procedimentos sejam claros e justos (POPE, 1996). Muitos escândalos aconteceram porque certos funcionários do alto escalão vazaram informações confidenciais sobre propostas de licitação ou os funcionários responsáveis pela fiscalização dos mercados agiam sem controle formal. As normas de contratação no mercado público não devem, entretanto, parecer ridículas ou exageradamente inquisitoriais. Por exemplo, a regra do menor preço pode levar à aquisição de bens e serviços de qualidade medíocre ou incentivar propostas fraudulentas (KLITGAARD, 1988: 134-155). A *Transparência Internacional*, uma organização sem fins lucrativos de combate à corrupção, recomenda que os participantes de certames licitatórios firmem um “pacto de integridade”, comprometendo-se a não praticar a corrupção. Tal compromisso parece supérfluo, uma vez que a corrupção é ilegal, mas tem a vantagem de chamar a atenção para o problema nos países que demonstram pouco apreço pelo direito formal. Não obstante, qualquer tentativa séria de pactuar a integridade de conduta implicaria em institucionalizar um mecanismo de denúncia e apuração, ao invés de contentar-se com declarações de intenção.

Os participantes cujas propostas foram rejeitadas constituem uma fonte importante de informação sobre a integridade do sistema. Em geral, a existência de perdedores que têm grandes interesses em jogo

pode ajudar a limitar a corrupção (ALAM, 1995). Todavia, os perdedores podem ser incitados a denunciar os vencedores como corruptos, embora suas acusações não tenham fundamento. Os países têm que achar um meio de fazer uso construtivo das informações contidas nas denúncias, mas sem cair na armadilha de apurar toda e qualquer reclamação dos pretendentes preferidos. A comunidade internacional poderia contribuir para a reflexão sobre a criação de um fórum para a adjudicação das reclamações.

Existem outras maneiras de incluir as vítimas da corrupção no esquema de luta contra ela. Os provedores de subornos às vezes são perdedores que se dariam bem melhor em um mundo honesto. Eles têm a impressão de serem as vítimas da extorsão. Na condição de aliados potenciais na luta anticorrupção, suas queixas deveriam poder se expressar por meio de mecanismos apropriados. Os países deveriam tentar recorrer às instâncias judiciais inferiores ou de mediação de conflitos para contrabalançar o sentimento de impotência das pessoas comuns confrontadas por demandas rotineiras de subornos. Outra solução seria criar “linhas diretas” que possibilitassem aos cidadãos reclamar diretamente ao governo. O México criou um sistema deste tipo para as empresas assediadas pelos fiscais tributários (*Federal Executive Power of Mexico*, 1996) e o estado mexicano da Chihuahua instituiu um programa semelhante para lutar contra a corrupção policial.

Um sistema de informações e a participação dos cidadãos são elementos indispensáveis de qualquer estratégia de luta contra a corrupção. As leis sobre a liberdade de informação dos Estados Unidos e de vários países europeus contribuem para que a população exerça uma vigilância eficiente. Estas leis permitem aos cidadãos solicitar informações sem ter que provar porque elas afetam sua situação pessoal. No entanto, descobrir o que está acontecendo não tem valor se as pessoas não puderem usar o que sabem para influenciar o governo. Nos países que não possuem um sistema eleitoral democrático ou um judiciário independente, é necessário encorajar outras formas de expressão dos cidadãos. Por exemplo, os órgãos do poder executivo poderiam instituir audiências públicas, tanto no nível nacional quanto local, de forma que os beneficiários e os alvos da ação governamental pudessem expressar suas opiniões. A divulgação na mídia tem um papel importante. Até mesmo os dirigentes não democráticos são sensíveis à opinião pública.

A descrição feita por OLDENBURG (1987) a respeito das iniciativas conduzidas com sucesso para conter a corrupção quando ocorreu a re-anexação do estado indiano de *Uttar Pradesh* durante os anos 1980 permite ver como um sistema de responsabilização dos poderes públicos pode funcionar em um país em desenvolvimento. Um processo aberto que permite o real envolvimento dos indivíduos interessados, um calendário rígido e a aplicação oportuna e honesta de recursos foram os elementos fundamentais. Os funcionários do governo dirigiram as operações, mas nenhuma semeadura podia ser feita antes de concluída a redistribuição da terra. As famílias que se julgassem prejudicadas podiam apelar contra as decisões e obter uma resposta rápida, que a maioria dos participantes considerou como justa.

A vontade política de controlar os processos políticos e burocráticos, somada à disposição para limitar as malversações, precisa enfrentar o “problema dos caronas”. As informações podem estar teoricamente disponíveis, mas pode acontecer que ninguém esteja motivado para prestar atenção a elas. Este problema pode ser atenuado por leis que facilitem a criação de associações de monitoramento sem fins lucrativos. Alguns países, temendo que as ONGs sejam usadas para controlar o governo, restringem sua criação ou a tornam muito difícil e dispendiosa. Os constrangimentos legais podem ser muito pesados e os grupos, bem como os associados, podem ser postos sob vigilância e sofrer perseguições.

Essas organizações, quando conseguem sobreviver, podem ter um papel construtivo. Por exemplo, as agências locais da *Transparência Internacional* montaram em alguns países, com a ajuda do Banco Mundial e de organismos bilaterais de cooperação, oficinas de promoção da integridade. Estas oficinas atraem pessoas provenientes de setores públicos e privados preocupadas com a questão da integridade pública para debater o problema da corrupção. As organizações sem fins lucrativos também podem realizar e publicar pesquisas de opinião que revelam o que a população pensa sobre os serviços governamentais. O “Centro de Questões Públicas” de Bangalore, na Índia, tem um trabalho pioneiro nessa área. Ele distribuiu “cadernos de notas” sobre a eficiência

dos serviços administrativos às populações pobres de cinco cidades. A investigação revelou a onipresença dos pagamentos para acelerar os procedimentos administrativos. Ela mostrou que um terço dos habitantes dos distritos pobres declararam que tiveram que pagar subornos para ter acesso aos serviços (PAUL, 1995).

CONCLUSÕES

Por onde começar a reforma? Se os países dispostos a lutar contra a corrupção não puderem fazer uma avaliação detalhada de sua situação específica, algumas observações gerais, pelo menos, podem ser feitas. A primeira fase consiste em identificar as fontes de corrupção que custam mais caro. Várias circunstâncias conhecidas podem fornecer indicadores sobre essas fontes:

- As receitas fiscais podem estar muito abaixo do nível necessário para custear os serviços básicos e a estrutura tributária pode ser muito injusta por causa dos subornos. Simplificar a legislação fiscal de modo a reduzir o poder discricionário da burocracia e reorganizá-la para melhorar a supervisão e reforçar os incentivos para a obtenção de bons resultados estão entre as possíveis soluções.
- A legislação trabalhista, da seguridade social, fiscal e comercial podem ser tão complexas e inquisitoriais e de execução tão lenta que o desenvolvimento de um setor privado próspero pode ser prejudicado. A solução passaria por um reexame profundo da legislação para identificar as disposições que podem ser revogadas ou simplificadas e as que demandam melhor aplicação. Em muitos países, as normas são completamente insignificantes e inoperantes em áreas que poderiam dar uma melhor contribuição social como a proteção ambiental.
- A implementação, sob a égide do Estado, de projetos de infra-estrutura de grande envergadura e também muito complexos constitui outro exemplo marcante dos casos em que a corrupção é muito cara. O custo da corrupção não decorre dos subornos, mas da realização de projetos ineficazes. Embora não se tenham provas diretas de corrupção, o dimensionamento impróprio e a má concepção dos projetos bastariam para justificar seu cancelamento. Essa medida, entretanto, deveria ser complementada com a melhoria dos procedimentos de homologação dos futuros projetos.

As reformas institucionais de base podem ser um requisito indispensável de todas as reformas setoriais. Já foi ressaltada a importância das reformas com vistas a reforçar a obrigação do governo de prestar contas aos cidadãos. Mesmo sem alterar a estrutura constitucional do país, existe toda uma gama de reformas que, embora politicamente difíceis de realizar, não são particularmente caras. O problema é institucionalizar tais reformas de forma que elas resistam às mudanças de pessoal e de grupos dirigentes. As reformas precisam contribuir para aumentar a transparência das ações governamentais e a necessidade de prestação de contas, bem como facilitar a organização de grupos independentes de monitoramento e, mais ainda, de associações de cidadãos.

Além dos problemas de lógica política e estrutura institucional, a maioria dos países em desenvolvimento também precisam lidar com a difícil reforma do serviço público. Esta meta é financeiramente cara e politicamente dolorosa, mas nenhum esforço sério de reforma pode economizar nesse sentido. Trata-se de reduzir o poder do setor público, pagar salários básicos mais decentes aos servidores que continuarem em atividade, implantar o recrutamento por mérito e desenvolver um sistema eficiente de sanções e recompensas que motive os funcionários a se comportar honesta e eficazmente. É evidentemente muito mais fácil falar do que fazer, notavelmente nos países pobres onde os servidores públicos têm que sustentar famílias grandes.

A falta de instituições confiáveis para atender às reclamações e fazer cumprir a lei é uma característica de numerosos países em desenvolvimento e economias em transição. A reforma deveria priorizar a melhoria das instituições existentes, tais como as jurisdições, ou a criação de novos processos, tais como, por exemplo, inspetorias gerais independentes ou comissões de combate à corrupção. É necessário analisar e entender as experiências realizadas em outros países, inclusive as que tiveram como desfecho a transformação dos inimigos da corrupção em novos corruptos. O problema colocado pela possibilidade de que as campanhas contra a corrupção de países sejam usadas para acabar com a oposição política e punir aqueles que se tornassem

incômodos ao regime não deve ser minimizado ao se propor a criação de novas instituições.

Uma mudança fundamental requer que os compromissos de longo prazo sejam assumidos pelas esferas mais altas do poder. Uma reforma séria pode ser empreendida por qualquer sistema de governo, embora a estrutura constitucional de base permaneça fechada às mudanças. Entretanto, os governos que impedem os seus opositores de divulgar suas opiniões independentes terão dificuldade em passar uma imagem confiável de compromisso com a honestidade e a transparência. Tais governos podem ser capazes de agir rapidamente no curto prazo, mas sempre correrão o risco de uma reviravolta política no futuro.

BIBLIOGRAFIA

- ADES, A. et DI TELLA R. (1995), "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Competitiveness Arithmetic", Keble College, College University, 19 abril.
- ALAM, M. S. (1995), "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications", *Kyklos*, 48: 419-35.
- BECKER, Gary S. et STIGLER George J. (1974), "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers", *Journal of Legal Studies*, 3: 1-19.
- BESLEY, Timothy et MCLAREN, John (1993), "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives", *Economic Journal*, 103: 119-41.
- FEDERAL EXECUTIVE POWER OF MEXICO (1996), *Program for the Modernization of Public Administration 1995-2000*, Mexico City.
- GEDDES, Barbara et RIBEIRO, Neto Artur (1992), "Institutional Sources of Corruption in Brazil", *Third World Quarterly*, 13: 641-61.
- JOHNSON, Ronald N. et LIBECAP, Gary D. (1994), "Patronage to Merit and Control of the Federal Labor Force", *Explorations in Economic History*, 31: 91-119.
- KAUFMANN Daniel et SIEGELBAUM, Paul (1997), "Privatization and Corruption in Transition Economies", *Journal of International Affairs*, 50: 419-59.
- KLITGAARD, Robert (1985), *Controlling Corruption*, Berkeley, CA: University of California Press.
- LUI, Francis T. (1985), "An Equilibrium Queuing Model of Bribery", *Journal of Political Economy*, 93: 760-81.
- MACGAFFEY, Janet (1991), *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- MANION, Melanie (1996), "Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong", apresentado no *Annual Meeting of the Association for Asian Studies*, Honolulu, Hawaii.
- MORRIS, Stephen D. (1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- NUNBERG, Barbara et NELLIS, John (1995), *Civil Service Reform and the World Bank*, World Bank Discussion Paper 161, Washington DC: World Bank.
- OLDENBURG, Philip (1987), "Middlemen in Third World Corruption: Implications for an Indian Case", *World Politics*, 39: 508-35.
- PAUL, Sam (1995), "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India", *New Directions for Evaluation*, 67 (outono).
- PHONGPAICHT, Pasuk et PIRIYARANGSAN, Sungdish (1994), *Corruption and Democracy in Thailand*, Bangkok: The Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.
- POPE, Jeremy (ed.) (1996), *National Integrity Systems: The TI Source Book*, Berlin: Transparency International.

QUAH, John S.T. (1993), "Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore", apresentado na Conference on "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy", Stanford University, Palo Alto.

REID, Gary J. et SCOTT, Graham (1994), "Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean", in Shadid Amjad Chaudhry, Gary James Reid e Waleed Haider Malik ed., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, World Bank Technical Paper 259, Washington DC: World Bank, pp. 39-81.

ROGERS, Glenn et IDDAL Sidi Mohammed (1996), "Niger: Reduction of Illegal Road Payments", in *Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption*, College Park, Md: Center for Institutional Reform and the Informal Sector.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1978), *Corruption: A study in Political Economy*, New York: Academic Press.

_____. (1994), "Reducing Bribery in the Public Sector", in Duc V. Trang ed., *Corruption and Democracy*, Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy.

_____. (1996), "Una Administración Reducida Significa una Administración Más Limpia? (Is Leaner Government Cleaner Government?)", *Nueva Sociedad*, 145: 66-79 (set.-out.).

ROSE-ACKERMAN, Susan et STONE, Andrew (1996), *The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys*, World Bank, Private Sector Development Department, Washington DC.

SHELLEY, Louise (1994), "Post-Soviet Organized Crime", *Demokratizatsiya*, 2: 341-58.

SKIDMORE, Max J. (1996), "Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC", *Annals of the American Academy of Political Science and Sociology*, 547: 118-30 (set.).

STELLA, Peter (1992), "Tax Farming—A Radical Solution for Developing Country Tax Problem?", *IMF Working Paper*, WP/92/70, Washington DC: IMF.

SULTAN, Nabil Ahmed (1993), "Bureaucratic Corruption as a Consequence of the Gulf Migration: The Case of North Yemen", *Crime, Law & Social Change*, 19: 379-93.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, UNDP policy document, New York (jan.).

VAN RIJCKEGHEM, Caroline et WEDER, Beatrice (1997), "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?", *IMF Working Paper*, Washington DC.

WADE, Robert (1982), "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India", *Journal of Development Studies*, 18: 287-328.

_____. (1984), "Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy", *Journal of Development Economics*, 14: 285-303.

WORLD BANK (1995), "Ghana Country Assistance Review", Re

ÉTICA E TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Fredrik Eriksson

Introdução

A integridade e os valores éticos que constituem a base de um sistema completo de prevenção da corrupção, fraude, má conduta e má administração, foram objeto, na última década, de muita atenção e pesquisa. Várias iniciativas simultâneas contribuíram para este novo foco. Um fator importante foi o movimento em prol da responsabilidade social das empresas, resultado das preocupações do setor privado sobre os efeitos de certas atividades corporativas. A preocupação anterior com o lucro (*"the bottom line"*) transformou-se em ênfase sobre as relações públicas, e as empresas passaram a priorizar metas não-monetárias em suas declarações públicas e a engajar-se em atividades sociais e assistenciais. As teorias gerenciais foram adaptadas para oferecer o suporte organizacional necessário à sustentação da mudança de valores. Outro fator relevante foi o avanço das ciências sociais, que introduziram novos métodos de gerenciamento de recursos humanos. Juntamente com a responsabilidade social corporativa, os valores tornaram-se a base fundamental dos objetivos e das estratégias organizacionais. As questões relacionadas com a eficiência e a permanência dos empregados são objeto, agora, de soluções baseadas em valores.

Nos anos 1980, o setor público sofreu forte pressão para introduzir reformas administrativas, em particular nos estados membros da *Commonwealth*. Este fenômeno iniciou-se com as reformas decorrentes do Novo Gerenciamento Público (NPM)² na Nova Zelândia, que enfatizavam resultados e gestão de contratos de desempenho nos moldes do setor privado, acreditando que isso aumentaria a eficiência e o custo-benefício. Na verdade, esse enfoque reduziu a segurança de emprego, causando também o enfraquecimento de um dos postulados weberianos – o que diz respeito à criação de um modelo de governo honesto, não-corrupto e eficiente³.

Na década seguinte, em parte como reação ao NPM, a administração pública foi reavaliada como sendo intrinsecamente diferente das empresas privadas, exigindo um conjunto específico de padrões do setor público e comportamento ético. Reconheceu-se, também, que o recém adquirido modelo do “foco no cliente” exigia melhor coordenação horizontal, cooperação e coerência, amparadas em uma cultura compartilhada. Estas preocupações apresentam três aspectos centrais:

¹ Este texto foi originalmente publicado pela Fundação Nicholaas Witsen em Moscou, Rússia, 2006.

² New Public Management, na expressão original em inglês.

³ O texto apóia-se em experiências históricas da Alemanha e dos países nórdicos e, mais recentemente, em um estudo econométrico para um modelo de países em desenvolvimento. Vide RAUCH, J. E. et EVANS, P. B., “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”, *Journal of Public Economics*, vol. 75, 2000, pp. 49-71, e o relatório de pesquisa do Banco Mundial, *Bureaucrats in Business. The Economics and Politics of Government Ownership*. (Washington, DC: The World Bank, 1995).

- Estabelecimento de valores para os padrões do setor público e comportamento ético.
- Criação de uma ética de governo e de um enfoque holístico na formulação de políticas para os usuários de serviços públicos.
- Aplicação dos princípios de boa governança corporativa à gestão pública.

Estas questões são particularmente relevantes para os servidores públicos. Eles enfrentam novos objetivos e conflitos de interesse devido às reformas no setor público, tais como a divisão de responsabilidade e maior autoridade gerencial, a mudança de relacionamento entre o setor público e o privado e o aumento da confiança nos mecanismos de mercado. Outros fatores são os recursos limitados – que levam à diminuição (*downsizing*) e à reestruturação da administração pública – e a globalização, que aumenta os contatos com diferentes normas culturais e éticas e resulta na mudança da percepção da sociedade quanto ao papel do serviço público. Devido a uma queda significativa da confiança pública no governo, os valores éticos e a integridade são, a partir de agora, questões centrais. Um alto padrão de conduta no serviço público tornou-se um dos fatores-chave na qualidade de governo.

A apuração de indicadores multinacionais são úteis para analisar comparativamente os pontos fortes e fracos dos países. O *World Bank Institute (WBI)* publica periodicamente um estudo comparativo multinacional desse tipo sobre a qualidade da governança no que se refere a aspectos de importância crucial para a integridade do setor público e a prevenção da corrupção. Em *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996–2005*, o *WBI* apresenta indicadores de governança que englobam seis dimensões: direito de expressão e *accountability*, estabilidade política e ausência de violência, eficácia governamental, qualidade da regulação, Estado de direito (*Rule of Law*) e controle da corrupção⁴. Nessa mesma linha, o *Center for Public Integrity* apresentou um Relatório sobre a Integridade Global⁵, que contém os resultados de pesquisas qualitativas e quantitativas, juntando ciência social com jornalismo. Em essência, o Índice de Integridade Pública mede três coisas:

1. A existência de mecanismos de integridade pública, tais como leis e instituições;
2. A eficácia destes mecanismos;
3. O acesso dos cidadãos às informações públicas para poder cobrar responsabilidade do governo.

Na maioria destes indicadores comparativos, os países escandinavos receberam boas classificações devido aos seus baixos níveis de corrupção e altos níveis de integridade e boa gestão. Muitos dentre os exemplos apresentados neste capítulo foram tirados desses países. Após uma introdução geral à Estrutura de Integridade (*Integrity Framework*), serão examinados em detalhe quatro aspectos essenciais ao fortalecimento da integridade: criação de valores, gestão de valores, prevenção de conflitos de interesse e garantia de transparência.

A Estrutura da Integridade (Integrity Framework)

A *Estrutura da Integridade* é um sistema de arranjos institucionais, gerenciamento e regulamentações desenhados para promover a integridade e reduzir o risco de comportamento antiético. Apesar de a implementação desse sistema depender do contexto nacional, o quadro geral abrange ao menos os seguintes componentes⁶:

⁴ <http://web.worldbank.org/WBSITE/external/WBI/extwbigovantcor>

⁵ <http://www.globalintegrity.org>

⁶ O conceito de Estrutura de Integridade resultou de uma extensa revisão feita pela OCDE com base nas ações em prol da integridade em vários países. Este conceito foi refinado e complementado. A Transparência Internacional introduziu o conceito de Sistema de Integridade Nacional, que significa o somatório das instituições e práticas de cada país para promover a honestidade e integridade do governo e das instituições do setor privado.

Regulamentos e Normas	Gerenciamento
01. Código de conduta	12. Estratégias de comunicação
02. Explicitação de valores	13. Contratos de emprego claros quanto às responsabilidades
03. Declarações de missão e visão	14. Acesso permanente a aconselhamento e orientação
04. Demonstração de interesses financeiros	15. Sistemas de treinamento (introdutório e continuado)
05. Delitos criminais	16. Sistema de <i>feedback</i> (usuários, parceiros, empregados)
06. Regulação dos conflitos de interesse	17. Unidade de coordenação da integridade
07. Regulação para o pós-emprego	18. Recompensas pela conduta ética
08. Proteção aos denunciantes	19. Teste de valores pessoais durante o recrutamento
09. Transparência e acesso à informação	
10. Regras de compras transparentes	
11. Sistema de sanção disciplinar	
Controle	Aplicação das regras
20. Unidade ou órgão para reclamações e investigações	23. Alocação objetiva de responsabilidades para a aplicação eficaz de sanções disciplinares (chefias de unidade, órgãos especiais para conformidade, controle, denúncias e investigações)
21. Monitoramento/avaliação (auditorias internas/externas)	24. Abertura de processo legal
22. Mecanismo para denúncias anônimas	

Ética no Setor Público dos Estados-Membros da UE

Em novembro de 2004, os diretores gerais do serviço público dos estados-membros e das instituições da União Européia, no seu 43º Encontro em Maastricht, apresentaram um documento intitulado “Características Principais de um Enquadramento Ético para o Setor Público”, no qual estão delineadas as diretrizes fundamentais da ética pública.

O documento estabelece os principais valores e componentes propostos e os princípios específicos de uma estrutura ética. As diretrizes propostas “constituem a essência da execução apropriada das atividades do servidor público, cuja importância vem aumentando significativamente nos últimos anos. A expansão dos poderes discricionários dos órgãos administrativos, as mudanças nas relações administrativas e a ênfase dada ao estabelecimento de políticas interativas criaram mais escopo para as responsabilidades individuais dos servidores públicos. Este é um exemplo de desenvolvimento favorável. Da mesma forma, esta mudança também resulta na necessidade de o servidor estar completamente atento às exigências impostas quanto ao modo de execução das suas tarefas”⁷.

Esta afirmação reflete o fato de as administrações públicas terem ganhado continuamente maior consciência de suas responsabilidades para com os cidadãos, na medida em que o Estado vem assumindo mais responsabilidade pela prestação de serviços. Como consequência de seu tamanho e especialização, a governança central passou a se concentrar nas metas das políticas públicas e no seu enquadramento legal, deixando os detalhes da distribuição balanceada dos ônus e dos benefícios das regras de implementação para os serviços públicos propriamente ditos. A distribuição dos ônus e dos benefícios, conforme determinada pelas regras de implementação, passou a ser um elemento de escolha política transferido para os órgãos administrativos, o que difere consideravelmente, em matéria de responsabilidade, da mera implementação instrumental das políticas. Neste contexto, as exigências sobre a conduta e a *accountability* da administração pública precisam ser fortalecidas apropriadamente. A maior importância da ética no setor público dos estados-membros pode ser vista como uma forma de auxiliar os sistemas de responsabilidade vigentes e garantir a proteção dos valores essenciais nas atividades da administração pública.

Apesar de as regulamentações serem essenciais, os estados-membros reconhecem que elas não são suficientes para a manutenção da integridade sem o apoio de diretrizes e incentivos. A combinação ideal destas funções dependerá do meio cultural, político e administrativo de cada respectivo estado-membro, bem como do de todos os outros estados. Por esta razão, o documento visa a servir como um roteiro para desenvolver um código de conduta para os estados-membros e propõe uma reflexão sobre os “valores básicos e padrões comuns que os estados-membros consideram importantes para o funcionamento correto do serviço público e para ajudar a identificar os elementos comuns aos Estados-membros europeus neste sentido”⁸.

⁷ Página 1.

⁸ Página 3.

Integridade do Setor Público

O núcleo do conceito de integridade deve ser *sólido*, ter a capacidade de preservar sua *singularidade* e ser *autêntico*. No tocante às organizações, o mesmo se aplica à finalidade organizacional, ao seu papel funcional e ao seu modo de atuação em relação à economia, ao Estado e à cidadania, a partir das seguintes definições:

- *Integridade interna* é conhecer os próprios objetivos e agir de acordo com eles.
- *Integridade externa* é resistir às pressões para abrir mão dos objetivos e convicções próprios.

Evidentemente, qualquer governo que pretenda combater a corrupção precisa de apoio público para reforçar a integridade dos servidores públicos e dos próprios cidadãos. Assim, os atos corruptos passam a ser de alto risco e alto custo de transação, extrapolando os efeitos das medidas punitivas legais (cujo propósito é tornar os atos corruptos de alto risco e baixo benefício). Conforme demonstram os programas anticorrupção do mundo inteiro, medidas efetivas contra a corrupção exigem apoio público para que possam ser bem sucedidas. Uma forte integridade no setor público pode evitar desvios de conduta e corrupção. Todavia, como as definições acima sugerem, a integridade precisa basear-se em valores claramente definidos.

O Comitê de Gestão Pública da OCDE (PUMA) conduziu dois estudos a respeito dos fatores que influenciam o comportamento ético no serviço público. O primeiro deles resume os elementos-chave de uma infra-estrutura ética, que mesclam incentivos e sanções necessários para que se mantenham padrões profissionais de boa conduta sem diminuir a eficiência e a eficácia. Em resumo, as atividades antiéticas devem ser difíceis de cometer e fáceis de detectar.

Fatores principais para incentivar a conduta ética no serviço público

- *Compromisso político* a partir dos níveis mais altos do sistema político
- *Códigos de conduta* que especifiquem os padrões de comportamento esperado
- *Socialização profissional* mediante modelagem de papéis gerenciais e treinamento
- *Órgãos de coordenação de ética* tais como comitês parlamentares, agências centrais ou especiais
- *Condições sustentáveis de emprego* (segurança, perspectivas de promoção, remuneração, respeito)
- *Enquadramento legal efetivo*, incluindo:
 - Leis de incentivo à transparéncia (por exemplo, acesso à informação, licitações honestas)
 - Definições regulamentares de boa conduta (ou seja, sobre conflitos de interesses, declaração de bens, códigos de conduta, explicitação de valores)
 - Sistemas de investigação e abertura de processo legal
- *Mecanismos eficientes de responsabilização* para confirmar os resultados, o devido processo legal, as responsabilidades e as sanções
- *Sociedade civil ativa*, incluindo uma mídia assertiva em investigações e denúncias.

Prevenção mediante Valores Éticos

Há regras morais que se aplicam aos servidores públicos na sua capacidade civil juntamente com a sua própria identidade privada. Todavia, ao fazer parte do serviço público, o indivíduo assume uma identidade profissional na qual outros valores, não necessariamente conflitantes, se aplicam para a finalidade de servir ao interesse público. Um código de conduta precisa selecionar valores relevantes para uma agência ou função em particular, definir o comportamento correspondente e especificar as sanções cabíveis em caso de infração. O esclarecimento dos valores de um serviço é necessário para que se crie uma identidade profissional e se desenvolva um serviço público comunitário capaz de exercer o controle grupal eficiente do comportamento (in)desejável. Desse modo promove-se a conduta ética porque a não-ética será mais suscetível à desaprovação do grupo por se tratar de uma conduta não desejável.

A prática de “cortar cabeças” como modo de redução da corrupção não é apenas draconiana e ineficaz⁹, mas também peca por não considerar os pré-requisitos para a corrupção, declaradamente a inclinação e a oportunidade de um indivíduo engajar-se em atividades de corrupção. A inclinação diz respeito a valores, tanto os pessoais quanto os profissionais. A oportunidade está ligada à questão do arcabouço institucional da administração pública, bem como às condições de trabalho e aos processos que facilitam as atividades de corrupção. É preciso diminuir a inclinação e a oportunidade mediante a melhoria contínua da integridade do servidor como pessoa e da administração pública como um todo. KLITGAARD (1988) resumiu os critérios de ocorrência da corrupção da seguinte maneira:

A possibilidade de corrupção depende de:

- Inclinação, ou seja, interesses divergentes entre “agentes” e “principais” (valores)¹⁰.
- Informação assimétrica em favor dos agentes (nenhuma transparência).
- Grande poder discricionário dos agentes.

A oportunidade de corrupção está ligada:

- Ao valor dos recursos em poder dos agentes públicos.
- Ao poder discricionário dos agentes públicos em alocá-los.
- À falta de senso de responsabilidade para com a sociedade (valores).
- À ausência de controles.

Um dos mais bem sucedidos programas anticorrupção do mundo é o da Comissão Independente contra a Corrupção (ICAC), da Região Administrativa Especial de Hong Kong, da República Popular da China, que reconhece a importância dos valores na mudança de comportamento. Desde a sua instalação em 1974, o ICAC adotou um enfoque tríplice no combate à corrupção, ou seja, investigação, prevenção e educação, conduzidas pelos departamentos de Operações, Prevenção da Corrupção e Relações Comunitárias.

O departamento de Relações Comunitárias periodicamente oferece sugestões, sob a forma de diretrizes, aos demais órgãos de governo e promove discussões com os funcionários públicos acerca da prevenção da corrupção. Além de atender aos servidores públicos, o departamento periodicamente organiza seminários de treinamento para os empregados de órgãos públicos. Também oferece assistência aos órgãos públicos para estimulá-los a elaborar projetos de promoção da integridade nas suas organizações no sentido de reforçar os valores que evitam a ocorrência de corrupção.

Responsabilidade e Gestão de Riscos

Em um sistema ético avançado, medidas que privilegiam tanto o elogio quanto a disciplina são usadas para internalizar valores. Um sistema de *accountability* oferece o suporte legal necessário e outras bases normativas para reforçar e definir os limites do comportamento aceitável e promover sua assimilação. Um sistema de *accountability*

⁹ Um estudo realizado por WESTFELT mostrou as principais tendências desde 1950 no tocante ao número de crimes relatados e aos indicadores de política de aplicação da legislação penal desenvolvidos. Estes indicadores incluíram a porcentagem de casos solucionados, o risco de detecção (trazidos à justiça), o risco de sentença judicial e a taxa média de ocupação nas prisões. Um exemplo disso é a Finlândia, que anteriormente punia com severidade as infrações criminais. Mesmo depois que a Finlândia passou a adotar uma política de sanções mais brandas, sua taxa de criminalidade continuou a mesma. A França e o Reino Unido também aplicam sanções pesadas, mas suas taxas de criminalidade são iguais às de outros países da Europa Ocidental. Em todos os países os níveis de criminalidade aumentaram até os anos 1990, mas a partir daí baixaram consideravelmente em todos os países. Estas conclusões foram reveladas a este autor em uma carta de Westfelt datada de 4 de maio de 2001 e no artigo “Hård straff minskar inte brottsligh eten”, do Dagens Nyheter de 27.04.2001.

¹⁰ “agentes” e “principais”: referência aos conceitos dos modelos agente-principal (ou modelos de agência) utilizados na Economia e na Ciência Política.

contém inúmeros mecanismos para responder a desvios de conduta, com vistas a encorajar mudanças no comportamento. As principais normas para tornar os servidores públicos mais “responsabilizáveis” são resumidas abaixo:

- Lei penal (suborno, fraude, desvio), resultando na acusação e punição.
- Regulamentos disciplinares, resultando em advertência e perda de salário, benefício ou promoção.
- Lei trabalhista, resultando na suspensão ou demissão.
- Lei de contravenções, resultando na responsabilidade de pagar por prejuízos.
- Regulamentos especializados (Por exemplo, para o setor da assistência à saúde e o setor militar) e respectivas penalidades.

A gestão de risco reflete um desejo de melhorar a tomada de decisão num ambiente de incerteza para maximizar os benefícios e minimizar os custos¹¹. As agências reguladoras que visam a reduzir os riscos à integridade e ao serviço público desenvolveram ferramentas sofisticadas para a detecção dos riscos em ambientes institucionais e processos de produção. Estes são classificados de acordo com a natureza dos riscos e os valores que devem ser protegidos, ou seja, saúde e segurança, meio ambiente, política, reputação, operações, finanças e tecnologia.

Do ponto de vista da “racionalidade limitada”¹², as normas são tentativas que as sociedades fazem para manter dentro de limites razoáveis o risco de prejuízos sociais que se origina de erros organizacionais inevitáveis. Neste enfoque, a ênfase muda da apuração de responsabilidade para a prevenção, no sentido de identificar e solucionar problemas de conformidade com as normas. Esta mudança cria a necessidade de serviços de monitoramento externo especializado cujo papel principal é o de obter ou reforçar a adesão do grupo sujeito à regulação, intensificando a consciência dos problemas e oferecendo *expertise* e aconselhamento¹³. São exemplos destes modelos a Comissão de Serviços do Estado na Nova Zelândia e também os serviços de *Ombudsman* na Finlândia e na Suécia, o Comissariado Supremo da Itália¹⁴ e a Comissão de Serviço Público da Austrália¹⁵.

O *Ombudsman* Parlamentar clássico normalmente não é considerado um órgão de prevenção capaz de oferecer assessoria direta aos órgãos da administração pública para a melhoria do gerenciamento e a redução dos riscos. Entretanto, esta é uma das suas funções, além de oferecer *feedback* ao parlamento a respeito de como o serviço público conduz suas tarefas e de que modo o serviço civil implementa as políticas e segue as normas do governo. O relatório anual enviado ao parlamento também contém recomendações quanto à melhoria das normas regulatórias. O Anexo II apresenta uma descrição das funções do *Ombudsman* Parlamentar sueco.

Estabelecendo Valores no Serviço Público

A administração pública serve a cidadãos e não a clientes. Não é, portanto, comparável a uma empresa privada que oferece seus serviços a quem oferece mais, ou apenas àqueles que podem pagar por ele. Os

¹¹ A Organização Internacional para Padronização (International Organisation for Standardisation - ISO) definiu a gestão de riscos como identificação, análise, avaliação, tratamento (controle), monitoramento, revisão e comunicação de risco.

¹² O conceito de racionalidade limitada reconhece que o homem dispõe de capacidade cognitiva finita. Por essa razão, ele pode apenas receber, processar e reagir a um volume limitado de informação. Os locais de trabalho frequentemente exigem que os empregados processem um grande volume de informações de vários tipos e prazos de urgência diferentes (ou seja, sobre atividades comerciais, segurança no local de trabalho, processos e controle de qualidade). A racionalidade limitada afirma que, diante de tais situações, o homem adota estratégias “satisfatórias” tais como “macetes”, etc., favorecendo decisões rápidas a partir da informação disponível. Estas estratégias podem ser necessárias de um ponto de vista cognitivo, mas são necessariamente ótimas quando julgadas de acordo com outros objetivos, tais como a maximização do lucro e a segurança pública ou ocupacional.

¹³ Ayres, I., Braithwaite, J., *Responsive Regulation* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 92.

Referência em Braithwaite, J., *Crime, Shame and Reintegration* (Sydney: Cambridge University Press, 1989), p. 20.

¹⁴ Responsável pelo desenvolvimento de propostas para melhoria das estruturas legais, institucionais e procedimentais para garantir o alto padrão de integridade.

¹⁵ A Comissão de Serviço Público da Austrália promove as boas práticas de gestão de pessoas, apóia a liderança, a aprendizagem e o desenvolvimento no Serviço Público Australiano, fomenta o comportamento ético e procurar criar locais de trabalho que valorizam a diversidade. Ela também monitora e avalia o desempenho das agências de governo e garante a execução do código de conduta. Vide www.apsc.gov.au

cidadãos têm direitos e deveres na estrutura de uma comunidade e trabalham em conjunto para atingir o bem comum. Um cliente não divide propósitos comuns com uma comunidade, mas simplesmente busca maximizar vantagem pessoal mediante a tomada de decisão entre diferentes fornecedores. Por outro lado, os cidadãos têm de trabalhar em conjunto com as instituições democráticas para melhorar sua situação; eles não têm uma opção de saída, exceto a emigração. De uma organização pública exige-se, portanto, que atinja os *mais altos* padrões de transparência e legitimidade para garantir os interesses do bem comum. Por extensão, o papel do servidor público é *mais* do que apenas servir um cliente individual; ele busca o equilíbrio de interesses e a proteção dos direitos de todos os cidadãos. Este equilíbrio depende da especificação e priorização dos valores do setor público.

Para que quaisquer valores e princípios éticos positivados possam criar raízes e funcionar na administração pública, é necessário que um número suficiente de servidores públicos possua os conhecimentos, as habilidades e a experiência necessárias à sua aplicação na administração pública. Na União Européia, a Finlândia oferece um exemplo interessante de melhores práticas no que se refere ao uso de valores como *uma ferramenta de gerenciamento* no sentido de monitorar o desempenho e a conduta dos servidores públicos. Desde 2001, a administração pública finlandesa é regida por nove valores que estabelecem as diretrizes para as atividades dos servidores públicos¹⁶.

Os nove valores da administração pública da Finlândia		
1. Efetividade 2. Qualidade e forte <i>expertise</i> 3. O princípio do serviço	4. Transparência 5. Confiança 6. Responsabilidade	7. Eqüidade 8. Imparcialidade 9. Independência

Estes valores fundam-se nos princípios da democracia, do estado de direito e do bem-estar social à maneira nórdica, os quais, segundo o governo finlandês, estavam sendo ameaçados por uma sociedade altamente globalizada e multicultural. Eles têm a intenção de ajudar a consolidar uma cultura uniforme de serviço público e embasar a visão, a missão e a estratégia dos ministérios e departamentos governamentais.

Passando do Discurso à Mudança Concreta

As reformas administrativas são às vezes tratadas como questões estritamente técnicas – mudança de normas de serviço, reconfiguração de atribuições funcionais ou introdução de novos equipamentos técnicos. Contudo, como muitos políticos já aprenderam, uma reforma feita no papel não gera, por si só, mudanças duradouras no comportamento dos servidores públicos. A mudança em si apresenta algumas pré-condições, conforme evidenciado nas reformas do setor público na Grã-Bretanha, na Austrália, na Nova Zelândia, na Suécia e nos EUA. Algumas lições destes países são resumidas abaixo.

Elementos-chave para reformas bem sucedidas

- *Líderes reformistas* para instigar a mudança, vencer as resistências e manter o entusiasmo
- *Conquista da adesão* de todos os escalões do serviço público mediante debate e persuasão
- *Comunicação* para vencer as resistências e convencer todos os participantes
- *Compromisso* das agências centrais que fazem a ponte entre políticos e servidores públicos
- *Treinamento* para oferecer aos gerentes e empregados conhecimentos, habilidades e confiança
- *Prazos* para mobilizar os esforços e impedir que os oponentes sufoquem as reformas

A liderança moral tem um efeito direto sobre a lealdade do servidor público quanto ao interesse público. Os gestores mais graduados desempenham um papel fundamental na estabilização, no reforço e na garantia de respeito aos valores. Isto ocorre porque o senso de justiça está relacionado aos comportamentos positivos tais como aceitar decisões de terceiros, disposição para ajudar o grupo e aceitação da autoridade do grupo¹⁷. Inversamente, a injustiça é aliada da sabotagem, do roubo, do vigilantismo e, no nível coletivo, da

¹⁶ Vide “Government Decision in Principle on State Personnel Policy Line”, de 30.8.2001.

¹⁷ TYLER, T. R. et. al. Social Justice in a Diverse Society. Boulder: Westview Press, 1997. p. 6.

disposição para rebelar-se e protestar. Em um estudo realizado na Finlândia, a medida considerada mais eficaz no sentido de promover elevados padrões éticos no serviço público foi o *exemplo dado pelos gestores*¹⁸.

Traduzindo Valores em Procedimentos Práticos

A experiência finlandesa também demonstra que os valores somente podem trazer benefícios à organização se eles se traduzirem em significados e conteúdos práticos no gerenciamento operacional e na gestão de pessoas e condutas. A “operacionalização” dos valores de um indivíduo deve seguir quatro estágios:

Consciência ⇨ Compreensão ⇨ Internalização ⇨ Atuação como modelo

Para que o processo seja bem sucedido, é necessário que haja comunicação e discussão contínua sobre a implementação dos valores. Usar um enfoque de cima para baixo na definição de valores pode ser um modo rápido de se chegar a uma diretriz, mas também de perder de vista a operacionalização e a escolha de valores adequados às necessidades do órgão. No modelo finlandês, os valores comuns do serviço público são considerados princípios a serem seguidos para se atingir os objetivos do órgão, mas os valores próprios desse mesmo órgão (altamente compatíveis e não-contrários aos valores comuns) é que devem ser concretamente definidos para que se possam conduzir as atividades voltadas aos objetivos visados.

A inclusão das unidades operacionais no desenvolvimento e definição dos valores adequados ao seu tipo específico de serviços e atividades ajudou a aumentar a consciência sobre os valores e sua manifestação concreta. O envolvimento dos servidores operacionais na seleção de valores também ajudou a identificar fatores de risco que poderiam eventualmente ter sido ignorados. O Anexo I apresenta algumas “ferramentas de boas práticas” a partir da experiência da Finlândia no debate sobre valores e sobre como definir vários aspectos das atividades de uma unidade em termos de gestão de valores.

O enfoque da Finlândia quanto aos valores é torná-los ferramentas gerenciais úteis. O processo utilizado para implantar valores pode ser assim resumido:

- O propósito do debate é comunicado com antecedência (preferencialmente pela gerência superior).
- A gerência superior está visivelmente envolvida em todo o processo.
- Servidores públicos devidamente treinados conduzem o processo de definição.
- Dá-se um tempo para a reflexão acerca dos valores na unidade de trabalho.
- O máximo de empregados possível participa das definições de valores.
- Os debates têm início em pequenos grupos, seguidos de ampla discussão.
- O número de valores é limitado (3 a 5 valores por órgão).
- Os participantes decidem sobre como implementar concretamente cada valor e qual o significado deles para os cidadãos.
- As definições resultantes dos debates são registradas por escrito.

Gestão de Valores mediante Políticas de Gerenciamento de Recursos Humanos

Quando os valores são usados para conduzir as atividades operacionais de um órgão, eles também podem ser usados para gerenciar e controlar o trabalho da referida unidade. Um modo de se atingir este objetivo é incorporá-los efetivamente no sistema de gerenciamento de recursos humanos da organização. Isto pode ser implementado das seguintes maneiras:

- O desenvolvimento estratégico das unidades operacionais baseia-se nos valores da organização.
- Testes de recrutamento são feitos para identificar os valores dos candidatos e garantir que os valores individuais estejam compatíveis com os valores da organização.

¹⁸ “Civil Service Ethics”, Ministry of Finance, Working Paper 8/2000.

- *Os procedimentos de contratação ressaltam e definem claramente a importância dos valores e a responsabilidade de cada empregado quanto a eles.*
- *As metas de resultados anuais das unidades operacionais incluem o alcance dos valores, sendo analisadas em nível ministerial e departamental segundo o sistema de responsabilidade existente.*
- *O treinamento de pessoal (especialmente o da gerência superior) abrange os valores, incluindo um curso introdutório e a capacitação permanente conforme as mudanças de tarefas e responsabilidades. O treinamento baseia-se em discussão e habilidades, focando os dilemas éticos que podem surgir no trabalho individual, bem como nos valores comuns do serviço público.*
- *As avaliações de desempenho são planejadas para medir o compromisso com os valores. Estas avaliações podem ser de 360 graus, compreendendo a conduta e os valores do empregado do ponto de vista dos usuários do serviço, dos colegas, dos empregados de organizações parceiras e da gerência.*
- *Discussões formais e informais sobre questões éticas são incentivadas e agendadas pela gerência superior. Os grupos de discussão ou de suporte à gestão ética podem ajudar a resolver os problemas à medida que ocorrerem e forem detectados, bem como garantir que os empregados estejam continuamente conscientes do valor da implementação de valores.*
- *Remuneração conectada à avaliação do desempenho pode oferecer um incentivo direto à sustentabilidade dos valores da organização.*
- *Um sistema de recursos é necessário para lidar com comportamentos e ações contrárias aos valores do serviço público e da unidade funcional. Dada a natureza delicada das denúncias contra colegas, um número de telefone ou uma caixa de reclamações podem ser usados para receber denúncias de má conduta. A gerência precisa lidar de forma rápida e eficaz com estes dados, usando as medidas disciplinares estabelecidas.*
- *Feedback dos usuários dos serviços pode ser obtido mediante pesquisas de usuários que podem ser usadas como uma base de dados para medir as mudanças ao longo do tempo e apontar as questões que demandam a necessária atenção da gerência.*

Prevenção de Conflitos de Interesse

O conceito de conflito de interesse está relacionado aos termos “interesse próprio” e “imparcialidade”. Compreendendo a história do interesse próprio e seu significado histórico na Europa Ocidental é possível entender a emergência e o significado do conceito moderno de conflito de interesse¹⁹. Este entendimento tornou-se ainda mais importante a partir de vários conflitos importantes de interesse nos negócios, na política e no jornalismo. Em todos os casos, as regras procedimentais que exigiam a observação de certos fatos eram ignoradas quando de julgamentos ou tomadas de decisão. Conseqüentemente, a meritocracia e a exatidão saíam enfraquecidas e o favoritismo foi crescendo na distribuição dos ônus e benefícios no setor público.

Promotores, contadores, jornalistas e servidores públicos estabeleceram procedimentos profissionais para garantir que as pessoas acreditassesem nas suas ações. Um ponto principal de tais controles é a necessidade de se minimizar os vários tipos de riscos e perdas que possam surgir. Na administração pública, o risco mais importante é o de os casos individuais não serem tratados igualmente por causa de um preconceito por parte da pessoa encarregada de um caso específico. Uma maneira de se evitar esta questão é determinar normas procedimentais que impeçam esse indivíduo de tratar daquele caso ou tomar uma decisão em relação a um determinado assunto. A questão importante que concerne a estas regras é como os critérios de desqualificação são formulados e quais servidores, no aparato estatal, estão, de fato, abrangidos por eles.

O que é um Conflito de Interesse?

Um conflito de interesse surge quando uma pessoa, na condição de empregado ou funcionário de um órgão público, é influenciada por considerações pessoais ao executar suas tarefas. Assim, as decisões podem

¹⁹ HOLMES, S., *Passions & Constraint*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995. pp. 63-65.

ser tomadas com base em razões equivocadas ou de acordo com as razões especificadas, mas interpretadas de maneira favorável, em função de considerações pessoais.

A percepção de um conflito de interesse, mesmo quando estão sendo tomadas as decisões certas, podem ser tão prejudiciais para a reputação da organização – e corroer sua credibilidade pública – quanto um *real* conflito de interesse. Em alguns países, a legislação prevê que as agências públicas tenham códigos de ética compulsoriamente cobrindo tais matérias. A maioria dos países considera o assunto tão importante e fundamental para uma boa administração a ponto de dispor de legislação específica para questões relacionadas a conflitos de interesse.

A OCDE apresentou uma definição focada no modo pelo qual os interesses privados influenciam o modo como a pessoa realiza suas atividades.

“Um conflito de interesse envolve um conflito entre a obrigação pública e o interesse privado do servidor público quando este tem interesses de natureza privada que poderiam impropriamente influenciar o desempenho das suas tarefas e responsabilidades”.

Esta definição cobre apenas os conflitos de interesses reais, deixando de fora os conflitos de interesse percebidos. Uma das vantagens desta definição é que os “interesses privados” não se limitam a interesses financeiros ou pecuniários, ou àqueles interesses que geram um benefício pessoal direto ao servidor público. Um conflito de interesse pode envolver, de outro modo, atividades privadas legítimas, filiações e associações pessoais e interesses familiares, se esses interesses puderem ser considerados incompatíveis com o desempenho das atividades oficiais. A dificuldade mais freqüente é a de definir o círculo de amigos e parentes que poderiam ameaçar a imparcialidade do servidor público ao tomar decisões. Enquanto a existência de laços de família é fácil de apurar, os relacionamentos pessoais de natureza não-familiar são muito mais difíceis de provar, apesar de constituírem riscos equivalentes à imparcialidade.

Uma vez apurado o fato, é a gerência responsável, o tribunal ou a agência específica (tal como o *Ombudsman Parlamentar*) quem tem de avaliar o peso das relações pessoais mediante inquérito. Entretanto, antes do fato, somente o funcionário público responsável pode reconhecer o potencial ou a real situação de conflito de interesse e abster-se de lidar com o problema que põe em risco sua imparcialidade. Importa, pois, fornecer ao servidor público um conjunto completo de diretrizes e mecanismos de conformidade, controle e sanção para regular os conflitos de interesse.

O Anexo III apresenta nove situações de conflito de interesse que devem ser evitadas, conforme as lições aprendidas pela administração pública sueca. O anexo também apresenta uma descrição dos componentes do sistema para o gerenciamento dos conflitos de interesse.

Garantindo a Transparência

“... o direito de acesso à informação em poder do Governo deve ser a regra e não a exceção; o direito de buscar, receber e fornecer informação impõe sobre os Estados uma obrigação positiva de garantir o acesso à informação, particularmente relacionado à informação em poder do Governo...” (Relatório da *UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression*, 28 de Janeiro de 1998, E/CN.4/1998/40, parágrafos 12 e 14).

Há uma forte relação entre a democracia e o acesso à informação, assim como entre a transparência e a ausência de corrupção. A transparência talvez seja um dos melhores caminhos para a prevenção do abuso de poder porque torna os ocupantes do poder conscientes do fato de que estão sendo vigiados e podem ser chamados para prestar conta de seus atos. Para que a democracia funcione adequadamente, o parlamento, a mídia e o público devem ter acesso pleno à informação acerca do que o executivo está fazendo. O sigilo pode facilmente tornar-se uma cobertura para erros, desajustes e outras falhas da administração pública. De acordo

com David WISE: “Se informação é poder, a habilidade em distorcer e controlar a informação será usada com freqüência para preservar e perpetuar esse poder”²⁰.

Outra consequência negativa da opacidade no governo é o risco de conformidade que fomenta a inércia e a falta de pensamento crítico, à medida que se restringe a base de formação de opinião. O estudo clássico “Groupthink”²¹, de Irving JANIS, ilustra as graves consequências de decisões tomadas por grupos de indivíduos com as mesmas idéias e interesses. Isto demonstra que a democracia é o melhor meio de se tomar decisões por que estas são baseadas nas mais diversas fontes de informação. Outro efeito positivo da transparência é proporcionar aos cidadãos mais confiança no governo e estimular os servidores a se orgulharem da sua função. Neste sentido, a transparência reduz as oportunidades e os incentivos à corrupção.

Conforme apresentado no início deste texto, os países escandinavos têm níveis baixos de corrupção, de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, que leva em conta três fatores comuns:

1. O serviço de *Ombudsman*, que exerce controle externo extensivo sobre a administração pública.
2. A segurança no emprego dos funcionários públicos, que os encoraja a agir de forma honrosa.
3. O princípio do acesso aos documentos públicos.

O Anexo IV apresenta uma descrição do Princípio do Acesso aos Documentos Públicos. O Anexo V apresenta uma lista de argumentos em favor do acesso à informação conforme eles evoluíram ao longo do tempo desde a criação do Princípio do Acesso aos Documentos Públicos em 1766.

Transparência nas Licitações Públicas

Em muitos países, a concessão e implementação dos contratos públicos é um dos setores mais freqüentemente sujeitos às práticas de corrupção, que custam caro para os cidadãos. O risco de ser apanhado é muito baixo, ao passo que as vantagens são altas, podendo representar uma renda vitalícia para qualquer funcionário.

Projetos de obras públicas tais como aeroportos, represas, estradas, linhas de metrô, usinas de lixo e de energia alimentam a mídia do mundo inteiro com matérias amplamente divulgadas envolvendo casos gritantes de corrupção nos altos níveis do poder. Não há razão para presumir que as menos notáveis, mas igualmente freqüentes atividades de compras estatais (equipamento de escritório, medicamentos, equipamento hospitalar, livros escolares, uniformes etc.) sejam menos propensas à corrupção. Todas as compras públicas o são porque oferecem ao setor privado a oportunidade de ganhar grandes contratos de despesas gerais.

Há seis atividades principais relacionadas ao processo de licitação:

1. Determinar o que deve ser licitado.
2. Decidir sobre os termos contratuais, preços, objetivos e procedimentos de licitação.
3. Solicitar propostas.
4. Avaliar propostas.
5. Escolher a proposta vencedora.
6. Administrar os contratos e controlar o cumprimento das especificações contratuais.

Os governos normalmente desenvolvem seus sistemas e políticas de compras, explícita ou implicitamente, ao redor de objetivos. Os objetivos associados com os sistemas de compras do governo relacionam-se à boa governança (objetivos primários) ou ao uso de licitações públicas para promoção social, cumprimento de agendas nacionais e alcance de objetivos de desenvolvimento sustentável (objetivos secundários ou não comerciais). Os objetivos mais comuns incluem a competição, as normas de integridade (normas de conduta dos

²⁰ Wise, D., *The Politics of Lying: Government Deception, Secrecy, and Power* (New York: Random House, 1973), p. 64.

²¹ Janis, I., *Groupthink* (Boston: Houghton Mifflin, 1982).

participantes de licitações), transparência, eficiência (eficiência administrativa e transacional), satisfação do cliente, melhor valor (custo-benefício), distribuição de riqueza (apoio à pequena empresa), aumento da prevenção do risco de uso e uniformidade.

De modo a garantir a integridade do processo mediante um controle preventivo e real, a transparência do processo de licitação é uma característica fundamental. Um sistema de licitação é considerado transparente se:

- As condições do processo licitatório e os critérios de decisão são adequadamente documentados e amplamente divulgados.
- A decisão quanto à proposta vencedora e, quando houver necessidade, as decisões intermediárias, são disponibilizadas publicamente, acompanhadas das respectivas justificativas.
- É possível verificar se os procedimentos e critérios estabelecidos foram aplicados.

Um sistema de acusação é caracterizado por normas claras e exigências de documentação para verificar se as regras foram seguidas. Isto permite fazer contestações e resolvê-las mediante processos de adjudicação que podem resultar em sentenças compensatórias. Entretanto, a contestação depende de a entidade licitante divulgar o resultado do certame aos competidores em tempo hábil. Em alguns casos, as propostas e os laudos de avaliação são considerados “segredos de negócio” até esgotar-se o prazo recursal, deste modo comprometendo a lisura do processo licitatório.

Há várias maneiras de se melhorar a transparência nas compras públicas:

- Captar informações por meio de bases eletrônicas de dados e usando a tecnologia da Internet para divulgar os processos licitatórios abertos e os resultados deles.
- Harmonizar os processos, os procedimentos e os métodos de licitação.
- Padronizar os documentos de licitação.
- Instituir procedimentos de contestação sob a forma de um sistema de adjudicação.
- Divulgar os processos, procedimentos e métodos de licitação de forma global.

CONCLUSÃO

Este texto teve como foco a melhoria da administração pública mediante a gestão de valores, a criação de mecanismos de monitoramento preventivo, a prevenção de conflitos de interesse e a garantia de transparência na administração pública e nas licitações públicas. Em conjunto, estas medidas constituem um arcabouço de normas de integridade suficientemente flexível para embasar futuros melhoramentos. O denominador comum destes componentes é o conceito de gestão de riscos.

A introdução de novos valores, processos e procedimentos na administração pública requer não apenas conhecimentos e habilidades mas, acima de tudo, vontade política e liderança sustentáveis. Um ambiente institucional que apóie a integridade requer primordialmente o apoio aos agentes de mudança identificados em todos os níveis abrangidos pelas reformas. Uma razão comum pela qual o progresso das reformas desaponta é a falha de previsão das perdas pessoais dos líderes reformistas devidas à própria reforma em seus vários estágios de implementação. O gerenciamento cuidadoso dos riscos, portanto, requer também uma análise de tais perdas pessoais dos interesses em jogo e uma cuidadosa estratégia de compensação das perdas sofridas pelos líderes em questão para garantir o sucesso permanente das reformas.

Finalmente, nenhuma administração pública sobrevive num vácuo de poder econômico, político e social. O mapeamento destas relações de poder é essencial para o desenvolvimento de uma estratégia viável de reforma da administração pública que inclua os valores éticos e o reforço da integridade do setor público. A falta deste mapeamento seria o equivalente a atravessar uma rua movimentada com os olhos fechados. Uma vez mais, a transparência é a melhor escolha para a gestão de riscos.

Anexo I: Debate Ético e Declarações de Valor na Finlândia

Um conjunto de questões pode ser usado como ferramenta para iniciar o debate em uma unidade operacional sobre valores e objetivos éticos. A seguir apresenta-se, como exemplo, uma ferramenta usada no projeto do Ministério das Finanças da Finlândia intitulado “Valores que fazem parte do trabalho cotidiano”, de 2002²². As questões são estruturadas sob quatro diferentes tópicos:

O Modelo do Debate Ético

1. Áreas preferidas

1.1 Como uma organização de trabalho ético, deseja-se influenciar de maneira positiva o seguinte:

2. Áreas proibidas

2.1 O que não se aceita sob circunstância alguma.

2.2 Coisas com as quais se é particularmente severo.

2.3 O que se exige dos nossos parceiros.

3. Áreas cinzentas da própria unidade, nas quais não há diretrizes definidas, leis ou normas

3.1 Áreas nas quais há um conflito de interesse.

3.2 Áreas para as quais uma política ética ainda não foi amadurecida.

3.3 Áreas nas quais geralmente se aceita normas éticas claramente não cumpridas.

3.4 Áreas nas quais o indivíduo apresenta poder excepcionalmente amplo na execução.

3.5 Áreas nas quais diferentes culturas, modos de pensar e tradições colidem.

4. Áreas de risco relacionadas à ética

4.1 Nossa atividade pode envolver os seguintes riscos:

4.2 A magnitude e as consequências dos riscos.

4.3 O risco irá ocorrer se.../ a menos que...

Declaração de Valores, Visões e Idéias-mestras da Unidade Operacional

A seguinte declaração de valores, visões e idéias-mestras da unidade operacional foi desenvolvida pelo *Finnish Lapland TE Centre*, envolvendo 30 empregados nos grupos de trabalho (do total de aproximadamente 110 pessoas). Os valores foram discutidos, formulados e finalmente publicados para fácil acesso de todos.

Orientação para o Cliente

Nossos clientes são a justificativa da nossa existência. Servimos a nossos clientes competentemente, individualmente e de forma amigável e educada. Confiança é um pré-requisito para a boa cooperação. Nossa atividade é transparente e continuamente desenvolvida de acordo com o feedback recebido dos clientes. Nós

²² ÄIJÄLÄ, K., *Values to be Part of the Daily Job: The Finnish Experience in Public Sector Integrity – A Framework for Assessment* (Paris: OECD, 2005), pp. 297-355.

focamos na canalização de nossos esforços em objetivos pela antecipação das necessidades dos nossos clientes e do nosso ambiente de operação.

Eficácia

Fazemos as coisas certas e priorizamos aquilo que é essencial. Planejamos e implementamos a alocação de financiamento, desenvolvimento e treinamento de modo econômico, eficiente e eficaz. Tanto no âmbito interno quanto no externo, temos o objetivo de buscar o melhor custo-benefício e a alocação ótima de recursos para desenvolver boas relações com nossos clientes e nossa área de atividade de modo sustentável. Obtemos bons resultados porque nossa equipe está familiarizada com os objetivos da organização. Investindo no bem-estar do pessoal, em uma atmosfera de trabalho estimulante e no desenvolvimento de competências, garantimos a eficácia e o sucesso de nossas operações.

Abertura

Nossas comunicações externas e internas são igualmente abertas. Todos lidamativamente e por conta própria com a divulgação de seu trabalho. Estamos abertos a novas perspectivas e preparados para experimentar enfoques alternativos. Valorizamos as opiniões de todos e a contínua interação nos diferentes setores, unidades e espaços hierárquicos. Expressamos abertamente nossas opiniões, apontando nossas razões, mas comprometidos com os objetivos comuns. As informações essenciais sobre nossas atividades estão ao alcance de todos. Promovemos discussões internas, bem como damos e recebemos *feedback*.

Confiança e estima em relação ao indivíduo

Nós nos comprometemos a cooperar com os acionistas e clientes conforme acertamos com eles. A cooperação dentro da organização e com os acionistas e clientes é contínua e interativa. Ganhamos o respeito de nossos clientes e parceiros através das nossas competências e realizações, que são imparciais e confiáveis e levam nossos clientes em consideração.

Anexo II: O Ombudsman Parlamentar na Suécia e na Finlândia

Histórico e Funções Básicas

A origem desta instituição ocorreu na Suécia. O Parlamento Sueco, o *Riksdag*, deu-se conta de que não se podia sempre esperar que o Governo exercesse o controle objetivo de si mesmo, do funcionamento interno de um dos seus órgãos ou dos promotores públicos sujeitos à Coroa. Quando a nova Constituição foi esboçada, a necessidade de uma supervisão imparcial da burocracia, tanto do executivo como do judiciário, foi reconhecida. Foi dado ao parlamento poder de eleger sua própria promotora, o *Ombudsman*²³. No dia 6 de junho de 1809, a Constituição foi aprovada e o primeiro serviço de *Ombudsman* foi criado²⁴.

O papel do *Ombudsman* tem caráter misto. Como promotor, o *Ombudsman* pode instigar a acusação contra os órgãos do estado. Quando um inquérito contém elementos suficientes para se presumir que um crime foi praticado, um *Ombudsman* Parlamentar pode denunciar um funcionário por inadimplência, negligência ou outro crime qualquer cometido no exercício da sua função. Ao mesmo tempo, outra prática importante que se desenvolveu com o tempo foi a de dar opinião sobre a conduta dos juízes e gestores administrativos sem formular uma acusação. Na maioria das vezes é feita uma advertência, o que significa que uma agência ou um tribunal são criticados por falhas no exercício da autoridade pública. Isso não é considerado uma punição e os funcionários envolvidos não estão obrigados a concordar com a decisão do *Ombudsman* Parlamentar (embora invariavelmente o façam). Mas as advertências freqüentemente recebem muita publicidade na mídia e podem ter um impacto significativo sobre os gerentes que recebem mídia indesejada e pressão direta e indireta dos seus pares.

Nos casos em que a agência como um todo é advertida, o *Ombudsman* pode propor medidas para lidar com as falhas, tais como o treinamento da equipe. Um *Ombudsman* pode também divulgar diretrizes para um bom comportamento administrativo. Assim, o *Ombudsman* assume papéis típicos de um juiz quando define os limites aceitáveis de conduta no serviço público.

O *Ombudsman* tem o direito de agir a partir de uma informação recebida. Não há regras formais quanto à apresentação de denúncias, embora haja instruções sobre isso no site do *Ombudsman* (www.jo.se). Qualquer um pode contatar o *Ombudsman* acerca de qualquer questão que esteja dentro da jurisdição do *Ombudsman*. Entretanto, não pode haver recurso contra a opinião do *Ombudsman* porque ela visa tão somente a orientar e não possui qualquer efeito legal.

As tarefas do *Ombudsman* incluem a supervisão das autoridades públicas, dos servidores públicos e outros empregados públicos, para garantir que eles cumpram as leis e normas relevantes²⁵. O Princípio da Legalidade faz parte do Instrumento de Governo, Capítulo 1, Artigo 1: “O poder público é exercido segundo a lei”.

O Artigo 9 também trata deste princípio: “Os tribunais, as autoridades públicas e outros que exerçam funções da administração e desempenhem corretamente os seus deveres²⁶. Em particular, o *Ombudsman* garante que os tribunais e as autoridades administrativas atuem objetiva e imparcialmente e respeitem os direitos e liberdades fundamentais²⁷. Outra função importante do *Ombudsman* é ajudar o Parlamento a sanar as falhas e omissões da legislação²⁸. O *Ombudsman* pode ser considerado o Guardião do Estado de Direito e um mecanismo de feedback ao Parlamento quanto ao funcionamento do arcabouço institucional da administração pública.

²³ JAGERSKIOLD, S. in STROMHOLM, S. (eds.), *An Introduction to Swedish Law*. Stockholm: Juristforlaget, 1988. p. 83.

²⁴ CRONHULT, P. et. al. (eds.). *Swedish Law: A Survey*. Stockholm: Juristforlaget, 1994. p. 34. “pública devem observar no seu trabalho a igualdade de todas as pessoas perante a lei e manter a objetividade e a imparcialidade”.

²⁶ Lei de Instruções aos *Ombudsmans* Parlamentares (1986:765), Artigo 1.

²⁷ Ibid., artigo 3.

²⁸ Ibid., artigo 4.

O *Ombudsman* lida diretamente com a questão de como as autoridades públicas exercem suas atividades. Ele é permanentemente responsável pela definição dos padrões de conduta dos servidores e das autoridades públicas caso a caso, a partir das solicitações dos cidadãos ou de outras partes interessadas, ou por iniciativa própria. Na Suécia, há quatro *Ombudsmans* Parlamentares, especializados nos diferentes setores da administração pública. Entretanto, existem outros *Ombudsmans* não parlamentares que supervisionam aspectos específicos da lei, seus efeitos e modos de implementação.

Na Finlândia, o *Ombudsman* tem uma jurisdição mais ampla do que na Suécia, supervisionando casos de importância particular tais como os relativos aos órgãos superiores do Estado, aos tribunais, às forças armadas, ao serviço diplomático, ao meio ambiente, aos recursos florestais e à agricultura, ao comércio, à indústria, aos transportes e às comunicações. Além do *Ombudsman*-Chefe, há dois Vice-*Ombudsmans*, Parlamentares de igual autoridade que dividem entre si os vários setores da administração pública. Um deles é encarregado dos casos que envolvem segurança social, saúde, trabalho, educação e cultura, direito das crianças, proteção de dados e a legislação sobre a língua. O outro responde pelos casos relacionados com a polícia e o cumprimento da lei, a promotoria pública, as prisões, a liberdade condicional e a supervisão de ex-detentos e a gestão fiscal e alfandegária.

Quem os *Ombudsmans* Parlamentares supervisionam?

Os *Ombudsmans* Parlamentares suecos supervisionam:

As autoridades públicas, inclusive:

- Tribunais.
- Órgãos e instituições do governo.
- Autoridades municipais e regionais.

Os servidores públicos, por exemplo:

- Juízes.
- Policiais.
- Oficiais militares.
- Promotores públicos.
- Gestores municipais.
- Membros de conselhos municipais.
- Funcionários dos serviços sociais.
- Auditores fiscais.
- Empregados de órgãos governamentais, municipais ou eclesiásticos.

Outros responsáveis por funções públicas tais como:

- Empresas do Estado que operam nas áreas subordinadas a autoridades públicas.
- Sociedades de seguro-desemprego e empresas de seguro responsáveis pela implementação da compensação estatutária e das aposentadorias.
- Outros órgãos corporativos de natureza privada e os empregados destes órgãos que estejam relacionados com funções públicas, de modo estatutário ou contratual.

Como as reclamações são investigadas?

Uma reclamação será investigada se o *Ombudsman* Parlamentar achar que há motivos para suspeitar de ilegalidade ou impropriedade na sua área de jurisdição. O *Ombudsman* Parlamentar não pode intervir no exercício discricionário do poder conferido a uma autoridade pela lei, exceto em casos de abuso de poder.

O *Ombudsman Parlamentar* executa inspeções regulares de várias agências, tais como tribunais, conselhos administrativos, prisões, órgãos tributários, forças policiais, conselhos de bem-estar social, comitês de planejamento e construção e agências de seguridade social.

O *Ombudsman Parlamentar* não investiga reclamações relativas a questões ocorridas há mais de dois anos, a não ser que haja motivos especiais para tal. As apurações são gratuitas e os processos são imparciais.

Quando as reclamações são investigadas, as autoridades em questão devem apresentar relatórios e fornecer outras informações ao *Ombudsman*. A pessoa reclamada será ouvida e, se necessário, serão obtidas informações adicionais através de inquérito policial ou de investigadores do próprio *Ombudsman*.

A decisão do *Ombudsman* concernente a uma reclamação:

- Será enviada ao reclamante.
- Será entregue à pessoa reclamada.
- Será quase sempre veiculada na mídia.

O *Ombudsman Parlamentar* não deve:

- Avaliar membros do parlamento, do gabinete ou ministros.
- Avaliar o Ministro da Justiça (o “advogado” do governo).
- Avaliar membros eleitos dos conselhos municipais.
- Supervisionar jornais, redes de televisão ou seus empregados, advogados, companhias de seguro, médicos particulares e empresas ou fundações privadas. (Estes entes estão sujeitos à supervisão de outras instituições).
- Influenciar a audiência ou condução de um caso em tramitação num tribunal ou numa agência de governo.
- Emendar ou anular a decisão reclamada.
- Considerar ações de danos ou outros tipos de compensação.
- Prover assistência legal ou orientação sobre como um caso deve ser conduzido.

Anexo III: Nove Situações de Conflito de Interesse

As nove situações de conflito de interesse apresentadas devem ser evitadas pelos servidores públicos e empregados públicos da Suécia na tomada de decisões quanto à distribuição de ônus e benefícios.

1. *Conflito de interesse quanto à matéria* – “Quando a matéria diz respeito ao servidor público pessoalmente”. Um servidor público não deve tratar de matéria na qual ele tenha parte, ou que possa dar ensejo a recurso de decisão que lhe interessa.
2. *Conflito de interesse relacionado a benefícios ou prejuízos* – “Quando a decisão em questão pode ser considerada prejudicial ou benéfica ao servidor público”. Isto diz respeito às situações em que as condições pessoais ou econômicas do servidor público podem ser afetadas (negativa ou positivamente) pela decisão quanto à questão, apesar de não ele ser parte interessada ou ter o direito de apelar da decisão.
3. *Conflito de interesse por motivo de relacionamento próximo* – “Quando a matéria envolve alguém próximo ao servidor público”. Esta situação é um caso especial dos dois primeiros tipos de conflito de interesse. O círculo de relacionamentos próximos compreende: marido ou esposa, filhos, irmãos ou outras pessoas que mantenham relacionamento próximo com o servidor público, se eles têm interesse no assunto. A definição de “relacionamento próximo” não se limita essencialmente a membros da família, mas também a namorado ou namorada, por exemplo.
4. *Conflito de interesse do representante* – “Quando o servidor público ou alguém de suas relações próximas representa o interessado ou prejudicado no que concerne à matéria ou alguém que possa se beneficiar ou ser prejudicado pela decisão sobre a matéria”. As pessoas legalmente definidas como representantes são: agentes de custódia, guardiões, conselhos curadores ou representantes de agentes legais. Um membro individual de conselho curador não é suspeito de conflito de interesse, mas pode ser atingido pela cláusula geral.
5. *Conflito de interesse no que se refere a uma matéria em duas instâncias* – “Quando a imparcialidade de um servidor público possa ser questionada porque ele posicionou-se sobre a questão em instância inferior”. Os requisitos são, em primeiro lugar, que o servidor público tenha apresentado a matéria ou decidido sobre ela. Não há problema caso apenas tenha instruído o caso em um estágio inicial. Em segundo lugar, a matéria deve ter seguido para uma instância superior mediante recurso, ou uma autoridade ordenou a transferência de foro ou porque a matéria passou a fazer parte da jurisdição de outra autoridade.
6. *Conflito de interesse por motivo de procuração* – “Quando o servidor público estiver atuando como procurador na matéria”. O servidor público não pode tratar de caso no qual ele tem procuração legal para representar o interessado.
7. *Conflito de interesse por motivo de aconselhamento* – “Quando o servidor público recebe algum tipo de remuneração para dar orientação ao interessado”. A remuneração tanto pode ser paga diretamente pelo interessado quanto indiretamente por um indivíduo ou uma organização. A exigência de remuneração existe a fim de evitar a possibilidade de que a prestação de serviços à população pelos servidores públicos não seja muito limitada.
8. *Cláusula Geral: Conflito de interesse por motivo de outras ameaças à imparcialidade* – “Se nenhuma das áreas de conflito de interesse tiver sido contemplada, mas houver outras circunstâncias que ameacem a confiança na imparcialidade do servidor público no trato com a matéria”. Esta é a cláusula geral que abrange as situações que não foram diretamente contempladas pelos itens anteriores. Abrange, por exemplo, relações pessoais (amigos ou inimigos) e econômicas (credores ou devedores) com uma das partes ou com alguém interessado na matéria.
9. *Quando o conflito de interesse não é relevante* – “As possíveis situações de conflito de interesse podem ser ignoradas quando não tiverem relação com a matéria em causa”. Isto diz respeito, por exemplo, a questões relativas a registros ou a pagamentos de salários. Estes assuntos não implicam

em nenhum tipo de consideração que exija imparcialidade na tomada de decisão quanto à distribuição de um ônus ou benefício.

Componentes do Sistema para Gerenciamento do Conflito de interesse

As medidas propostas têm o objetivo de reforçar-se mutuamente de modo a gerar um modelo coerente e consistente para o gerenciamento de situações de conflito de interesse. As funções-chave deste enfoque são:

1. Um sistema de declaração de interesse.
2. Um código de conduta que explice o compromisso do governo com as práticas éticas e as expectativas da administração quanto ao comportamento ético da equipe, claramente afirmando os valores do serviço público.
3. Liderança exemplar, compromisso com a implementação da política sobre o conflito de interesse e implantação de uma cultura organizacional onde os dilemas de conflito de interesse são discutidos abertamente.
4. Diretrizes claras com exemplos do que constitui conflito de interesse e os procedimentos para a identificação, o gerenciamento e a resolução de tais situações.
5. Treinamento e educação para garantir que os servidores entendam as questões e sigam os procedimentos.
6. Designação de um funcionário para zelar pela ética, monitorar o cumprimento das normas, dirimir dúvidas e dar aconselhamento para ajudar a resolver os problemas.
7. Permanentes ações de prevenção mediante a revisão e o ajuste dos processos gerenciais e operacionais.
8. Monitoramento e avaliação permanentes da política sobre conflito de interesse à luz da experiência.
9. Ajuste de políticas para atender às novas situações.
10. Parceria com outros “stakeholders”, tais como fornecedores, clientes, patrocinadores e a comunidade, para apoiar o aperfeiçoamento das normas, a identificação de riscos e a conscientização crescente da importância dos padrões éticos.
11. Criação de linhas telefônicas anônimas para a denúncia de conflitos de interesse.
12. Ações disciplinares efetivas nos casos de descumprimento das normas, com uma ampla gama de sanções em vários níveis de severidade.

Anexo IV: O Princípio do Acesso aos Documentos Públicos

O Princípio do Acesso aos Documentos Públicos

Este princípio, instituído em 1766, desempenha desde então uma parte fundamental no desenvolvimento da Administração Pública sueca e é essencial para todas as atividades no setor público. O Princípio do Acesso Público é parte da Constituição Sueca e concede a cada cidadão sueco, bem como aos estrangeiros, o direito de acesso à informação qualificada como um documento *público*. O Ato de Liberdade de Imprensa (FPA) dedica a este princípio um capítulo inteiro (Cap. 2 - "Sobre o Caráter Público dos Documentos Públicos")²⁹ A ênfase do procedimento administrativo recai sobre os documentos escritos e, portanto, é a publicação de documentos públicos que tem maior importância para a administração. A corrupção e o abuso são reduzidos ao mínimo, já que as autoridades estão sujeitas a fornecer, a qualquer momento, toda e qualquer documentação sob sua guarda relativa aos assuntos de sua competência. Suas atividades devem ser executadas abertamente diante do público e estão sujeitas à discussão e à crítica.

O FPA assim define um *documento* no artigo 3: "Documento é todo e qualquer registro escrito, fotográfico, ou de outra natureza que possa ser lido, ouvido ou de outro modo compreendido somente mediante auxílio de recurso técnico. Um documento será considerado oficial (público) se estiver em poder de uma autoridade pública ou se for julgado, nos termos dos artigos 6 e 7, como tendo sido recebido ou elaborado por uma autoridade pública." O documento também deve estar em poder de uma autoridade pública para constituir um documento público. Ele não será considerado público, por exemplo, se o material tiver sido recebido por uma autoridade competente, mas não estiver mais em seu poder.

Se um documento tiver sido recebido, geralmente não há problema em decidir quanto ao modo de acesso. Os documentos em elaboração não são públicos até que estejam prontos, ou, caso façam referência a um assunto em julgamento, enquanto este não for concluído. Mas, se um documento em elaboração for enviado a uma outra autoridade pública, tornar-se-á um documento público mesmo que não esteja completo uma vez que ele passou a ser considerado "recebido".

Um documento público deve ser disponibilizado tão logo seja possível à pessoa que deseja vê-lo. Esta disponibilização deve ocorrer no local, a menos que haja impedimento material, e sem taxa alguma. Mediante o pagamento de uma taxa, também é possível receber um traslado ou cópia. A solicitação deve ser feita à autoridade em poder do documento, que decide sobre a solicitação. Caso esta solicitação seja feita à autoridade não-competente, há a obrigatoriedade de se encaminhar o pedido para a autoridade correta. A autoridade está proibida de fazer perguntas quanto ao motivo pelo qual o interessado deseja fazer uso do material ou sobre sua identidade. No tocante aos documentos classificados como sigilosos aplicam-se outras regras desde que, por exemplo, a identidade do candidato seja importante para avaliar o risco de violação das normas de sigilo. Este tipo de documento, cuja divulgação poderia contrariar interesses públicos ou privados, não está coberto pelo princípio do acesso público segundo as normas detalhadas no Secrecy Act (1980:100).

O direito de acesso a documentos públicos aplica-se a todas as autoridades, sejam elas municipais ou estaduais, e às empresas municipais. Uma autoridade é definida pela natureza do poder público exercido, ou seja, ela é uma autoridade pública se suas atividades resultarem em "exercício de poder a fim de decidir a respeito de um benefício, direito, obrigação, medida disciplinar, término de emprego ou outra relação similar"³⁰.

²⁹ Vide Apêndice 1.

³⁰ STERZEL, F. in CRONHULT, P. et. al. (eds.) *Swedish Law: A survey*. Stockholm: Juristforlaget, 1994. p. 88.

Restrições ao direito de acesso à informação podem ser impostas somente nos casos onde certos interesses estejam protegidos e especificados no Secrecy Act. Estas restrições têm de estar “claramente especificadas nas provisões de um ato legal especial”³¹ e são bastante extensivas, mas não podem ofuscar o princípio geral.

O Secrecy Act foi estruturado de maneira bastante prática como um catálogo de referência de toda a legislação relacionada ao sigilo para facilitar a diferenciação entre os documentos públicos e documentos secretos. Além disso, o Secrecy Act também contém disposições referentes à não divulgação de informação naturalmente relacionada ao assunto sigiloso.

Anexo V: Argumentos para a Transparéncia na Administração Pública

O Argumento Democrático

1. A norma legal pode ser controlada (e fortalecida), o que é uma parte importante da democracia. Nos países onde o poder judiciário tem controle limitado sobre a administração, o Princípio do Acesso Público pode compensar esta falta de controle.³²
2. Faz parte do direito civil a liberdade de expressão e informação.
3. Fornece as bases para uma discussão pública construtiva que contribui para melhorar a situação do país e garantir uma “política efetiva”.
4. Em um regime democrático, o público tem o direito de saber como os recursos do setor público estão sendo gastos.

O Argumento da Eficiência

1. Os servidores públicos sabem que as informações sobre suas atividades podem ser divulgadas a qualquer momento (contanto que a maioria dos documentos sejam públicos e registrados). Isto os obrigará a seguir as normas e os regulamentos e executar suas tarefas corretamente.
2. As decisões serão tomadas a partir de uma melhor base de informações, melhorando a eficiência e ajudando a modernizar e legitimar o setor público.

O Argumento do Controle

O Princípio do Acesso Público possibilita ao executivo controlar a implementação das políticas em vigor, saber como a administração está funcionando e descobrir os problemas que precisam ser resolvidos. Mediante a implantação de um sistema de coleta regular de dados, o executivo poderá obter o feedback necessário para implementação efetiva das políticas públicas.

CORRUPÇÕES, LIBERALIZAÇÕES E DEMOCRATIZAÇÕES¹

Jean Cartier-Bresson

*“Todos os homens do poder roubavam. Quem ocupasse uma função sem roubar criava em torno de si um deserto e tornava-se suspeito. Na primeira oportunidade, ele era afastado porque estava estragando o jogo. Todos os valores, desse modo, eram invertidos” (R. Kapuscinski, *Le Shah*.)*

*“Não me recordo se Sua Majestade Magnânima tenha algum dia afastado ou punido alguém por causa de corrupção. Que todos se aproveitem da corrupção, contanto que demonstrem lealdade!” (R Kapuscinski, *Le Négus*.)*

A corrupção é um assunto que está na moda e a recente percepção de seu caráter nocivo, uma novidade surgida da recente onda de democratização e liberalização econômica. Entretanto, a afirmação de uma vontade geral de lutar contra esse fenômeno por parte dos grandes organismos internacionais – que se engajam no debate com um viés universalista – não ajuda a implementar estratégias confiáveis e eficazes para lidar com um fenômeno cujas raízes e consequências são tão diversas. Por isso, é importante estabelecer novas bases para a renovação das abordagens sobre corrupção, a partir de estudos de caso sobre os problemas do clientelismo, da liberalização, da democratização, das relações de força Norte-Sul e da pobreza.

I - Um novo contexto

A corrupção interessa aos analistas do desenvolvimento, de modo intermitente, há mais de quarenta anos. Desde os trabalhos dos pioneiros, surgiu a questão do efeito desse fenômeno sobre a modernização política, econômica e social das sociedades do terceiro mundo. A controvérsia opôs os funcionalistas liberais aos estruturalistas². Os primeiros consideravam a corrupção uma estratégia para contornar os obstáculos político-estatais e um acelerador amoral, mas eficiente, das transições desejáveis para economias de mercado democráticas, ao passo que os outros insistiam em levar em consideração as vítimas desse sistema informal e eram propensos, segundo a lógica keynesiana e weberiana, à construção de Estados fortes. O debate se enriqueceu depois graças a uma literatura teórica e empírica considerável, que propôs estudos de caso, tipologias e análises comparativas³, tentando responder, essencialmente de acordo com os métodos e campos de estudo das ciências políticas, econômicas e sociológicas, a três perguntas: 1) quais são as causas da corrupção?; 2) quais as suas consequências? e; 3) como lutar contra esse fenômeno se as consequências forem negativas? O contexto dos estudos para responder a este tríptico⁴, porém, mudou radicalmente a partir do começo dos anos 1990 por, pelo menos, três razões.

¹ Publicado originalmente em francês: ‘Corrupsions, Liberalisations et Democratisations’. *Revue Tiers Monde*, n°161, pp.9-22, jan./mar. 2000.

² CARTIER-BRESSON, J. (1992).

³ HEINDENHEIMER, JOHNSTON et LEVINE (1989).

⁴ A figura do tríptico implica que as três questões e suas respostas são separadas, mas não independentes.

1. A evolução da atenção e das percepções nos níveis nacional e internacional

A corrupção se tornou uma questão social recorrente em quase todos os países do planeta, inclusive nos países democráticos desenvolvidos. Onde quer que a liberdade de expressão exista, estas transações ocultas são novas fontes de interesse para a mídia, que desvenda e rotula como escândalos estes fenômenos, até então, freqüentemente tolerados. Entretanto, a corrupção não é sinônimo de escândalo: uma pode existir sem o outro e vice-versa.

No nível nacional, a atenção dada ao assunto é freqüentemente concomitante com uma erosão do sistema de desempenho e de legitimação das regras econômicas e políticas. A corrupção, como fenômeno de troca oculta e influência recíproca entre as esferas políticas e econômicas, apresenta-se facilmente como um bode expiatório que incorpora todas as formas de fraude. Desenvolve-se entre as grandes camadas da sociedade o sentimento de que a corrupção aumentou, gerando uma demanda de moralização, justiça ou melhoria da credibilidade dos desempenhos dos atores públicos. A luta anticorrupção passa a fazer parte do inevitável programa dos políticos em busca de legitimação ou se torna uma arma estratégica na competição entre os partidos políticos ou entre as camadas da sociedade. Nesta última dimensão, como mostram os artigos de B. HIBOU e M. TOZY sobre o Marrocos e F. TALAHITE sobre a Argélia⁵, a luta anticorrupção aparece freqüentemente como um “ajuste de contas”.

No nível internacional, a conjunção de quatro fatores explica a “moda anticorrupção”:

- Globalização: ela força a elaboração de normas internacionais que garantam a segurança das transações dos negócios multinacionais;
- A entrada dos Estados Unidos no ‘jogo’: eles querem padronizar as armas permitidas na competição entre americanos, europeus e japoneses, estes últimos considerados mais corruptores⁶;
- A disposição do Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI) de reconstruir as instituições políticas capazes de aplicar os Programas de Ajuste Estrutural e melhorar a rentabilidade dos seus empréstimos a fim de evitar um aumento da fadiga em relação à cooperação internacional⁷.
- O fim da guerra fria e a vitória do modelo ocidental:esses fatos permitiram reduzir a alocação de recursos com base em critérios geoestratégicos e afirmar o universalismo do modelo de democracia de mercado.

Assim, tanto no nível nacional (partidos políticos ou ONGs), quanto no regional (União Européia – UE, Organização da Unidade Africana – OUA, Organização dos Estados Americanos – OEA, Associação de Nações do Sudeste Asiático – ASEAN) e internacional (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, Organização das Nações Unidas – ONU, BM, FMI, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), a luta anticorrupção ganhou um estatuto de programa essencial para o desenvolvimento da ordem econômica, política e internacional. Neste contexto, as análises funcionalistas desapareceram para dar lugar a um número crescente de pesquisas, principalmente econômicas e econométricas, quase todas trazendo à luz os efeitos desastrosos da corrupção: diminuição dos investimentos e do crescimento e aumento da insegurança no ambiente econômico; distorção dos processos judiciais; reforço das desigualdades e da pobreza devido ao direcionamento da oferta de serviços públicos aos que possuem mais recursos; aumento do déficit público em razão dos desvios de dinheiro público, à evasão fiscal, à distorção do gasto público em favor de programas que oferecem as maiores oportunidades de subornos (armamentos em vez de educação, por exemplo) e da alocação dos recém-formados em favor do serviço público; irresponsabilidade generalizada dos órgãos de controle (falta de atenção ao meio ambiente, desabamentos de edifícios, falências bancárias no

⁵ Publicados em *Revue Tiers Monde*, op.cit.

⁶ Cf. LAMSDORFF, *Revue Tiers Monde*, op.cit.

⁷ Cf. GUICHAOUA (1997) e CARTIER-BRESSON, *Revue Tiers Monde*, op. cit.

Sudeste da Ásia, acobertamento das organizações criminosas, etc.). As pesquisas acadêmicas perderam o monopólio da produção do conhecimento e a corrupção, ao entrar na mira de ação das instituições, tornou-se a mãe de todos os males e perdeu seu status folclórico aos olhos do grande público. A democratização, ao oferecer um mínimo de liberdade de expressão, ajudou a difundir internacionalmente esta nova percepção.

2. A marcha recente da democratização e da liberalização econômica nos Países em Desenvolvimento

Para os antigos funcionalistas e seus adversários, a democracia de mercado deve acalmar as tensões e permitir, teoricamente, a redução da corrupção ou, pelo menos, a eliminação dos seus efeitos mais nefastos. A história atual abriu uma nova controvérsia sobre as causas da corrupção. Estamos assistindo a uma transição geral para a democracia de mercado universal, ou antes a um processo onde a engenhosidade da razão (as resistências ocultas ou as sutilezas do Estado mínimo, para usar a expressão cunhada por J. Coussy⁸) cria novas formas de regulação político-econômica ligadas aos diversos arranjos nacionais? Evidentemente, é impossível responder a esta pergunta, mas o simples fato de levantá-la já ilustra as dimensões da controvérsia atual. Para alguns⁹, a liberalização e a democratização mal administradas (voluntariamente ou não), construídas sobre instituições formais mal-ajustadas à história e à sociologia locais, geram novas oportunidades de corrupção (as privatizações oligárquicas, a ruptura com o modelo weberiano¹⁰, a exclusão do mercado de trabalho, etc.) ou formas de corrupção mais desorganizadas e prejudiciais (por exemplo, a da Rússia em comparação com a da China). Para outros¹¹, pelo contrário, este duplo processo reduz as oportunidades de corrupção ao organizar um modelo de contrapesos nos níveis político (as eleições e os parlamentos), jurídico (a independência do judiciário) e econômico (a concorrência e a despolitização das transações).

Em todo caso, existe, de fato, a velha e a nova corrupção¹². A velha corrupção partia das oportunidades oferecidas pelas políticas econômicas intervencionistas tradicionais (por exemplo, o protecionismo comercial e as políticas industriais), que reforçavam o poder de monopólio e o poder discricionário dos atores públicos dos Estados democráticos fortemente autoritários ou das ditaduras¹³. A nova corrupção é alimentada pela transição para um modelo ocidental – ou para uma “versão pirata” dele – que permite às elites contornar os objetivos manifestos¹⁴. As duas formas de corrupção podem coexistir, principalmente porque as causas estruturais do segundo tipo de corrupção nos países em desenvolvimento são, entre outras: a pobreza, a escassez e a má administração de bens públicos, os baixos salários do funcionalismo público, o clientelismo que existe tanto nas democracias quanto nas ditaduras e implica uma redistribuição dos frutos da corrupção¹⁵, as divisões etnolinguísticas, religiosas ou regionais, a fragilidade da classe empresarial, a fraca demanda interna e a evolução irregular do crescimento. Estas dificuldades caracterizam tanto os países que resistem à liberalização quanto os que já aderiram a ela.

3. As tendências futuras do combate à corrupção

A análise da corrupção geralmente determina os meios de luta propostos. Durante os anos da década de 1980, as propostas da nova economia política limitavam-se à redução da intervenção do Estado. A partir da metade dos anos 1990, quando ocorreu uma produção maciça de estudos teóricos e empíricos nas organizações internacionais, o programa da luta anticorrupção criou a idéia de “boa governança” e abriu a porta para as análises neo-institucionais¹⁶. Esta evolução no sentido de tratar os “assuntos mais leves”, tais como a corrupção (Conferência de Durban, com 1.600 participantes, 135 países e dirigentes das grandes organizações internaci-

⁸ COUSSY (1994).

⁹ HARRISS-WHITE et WHITE (1996) ou HIBOU, TOZY e TALAHITE, *Revue Tiers Monde*, op. cit.

¹⁰ Na expressão original, la décharge wébérienne.

¹¹ LANGSETH et al. (1997) ou JOHNSTON, *Revue Tiers Monde*, op. cit..

¹² CARTIER-BRESSON (1998), pp. 9-11.

¹³ Vide teorias sobre captação de propinas.

¹⁴ HIBOU(1999).

¹⁵ Cf. MÉDARD, *Revue Tiers Monde*, op. cit.

¹⁶ GRELLET (1999) e HUGON(1999).

onais), os direitos femininos (Conferência de Pequim), a ecologia (Conferência do Rio) deu muita importância às parcerias com as ONGs. Essas conferências reuniram representantes de todas as culturas e fazem parte de um longo processo de maturação e consolidação de um referencial comum¹⁷. A mobilização da sociedade civil foi pensada como uma maneira de vencer os bloqueios estatais ao desenvolvimento. Esta mudança já está sendo criticada tanto pelos neoliberais, que militam para que as instituições financeiras internacionais retomen as políticas clássicas de empréstimos aos países mais pobres¹⁸, quanto pelos radicais, que as vêem como uma nova forma de privatização do Estado¹⁹ ou uma interferência ocidental sob o disfarce da ética universal.

Apesar disto, já existe um consenso provisório quanto à luta anticorrupção na comunidade das organizações internacionais. A estratégia “pluralista” recomenda algumas medidas: a) liberalização dos mercados mediante a aceleração e melhoria do controle das desregulações e privatizações; b) fortalecimento da democracia política de cima para baixo (vontade política dos líderes reformistas) e de baixo para cima (mobilização da sociedade civil e das ONGs); c) reforma das instituições públicas, focada principalmente no sistema judicial, na gestão alfandegária e na polícia; d) ajuda financeira para implantar as mudanças e imposição de condicionalidades para pressionar os “maus alunos”. A maior parte dos pesquisadores não crê na probabilidade de sucesso dessas medidas porque a gestão concreta da transição para este modelo normativo parece simplista, misteriosa e cheia de contradições.

II – A compreensão de um fenômeno universal e heterogêneo

Neste novo contexto, estudar a corrupção sem apelar para a simplificação feita atualmente pelas organizações internacionais obriga a retomada da pesquisa sobre as representações do fenômeno. Nesta lógica, é difícil generalizar e comparar as causas e consequências da corrupção, pois tanto as definições quanto a natureza e as formas das transações variam muito entre os países.

1. As muitas faces da corrupção

Uma definição consensual da corrupção evoca um abuso de autoridade pública para obter vantagens privadas. Todavia, a simplicidade conceitual esconde um grande número de situações que são objeto de várias tipologias.

I) Para a maioria dos economistas²⁰, a corrupção é uma transação que corresponde à traição de um mandante (a vítima) operada por meio de uma troca ilegal entre um mandatário e um terceiro, cujos ganhos e perdas dependem da ação do mandatário. Ela compreende os casos de corrupção política (compra de leis parlamentares ou de grandes contratos públicos) e administrativa (compra da aplicação das leis). A corrupção administrativa acontece tanto no âmbito da provisão de serviços – por exemplo quando possibilita evitar uma fila de espera – quanto no âmbito das concorrências para aquisição de bens e equipamentos e na administração da coerção (polícia, justiça, fisco, etc.). Neste sentido, ROSE-ACKERMAN (1999) diferencia, do lado dos corruptores: a) os subornos que permitem evitar ou reduzir custos (redução ilegal de impostos, relaxamento na aplicação de uma norma antipoluição, subvalorização do aluguel de habitação popular, retirada das acusações contra um criminoso, “gratificação de incentivo” para obter um melhor tratamento administrativo, etc.); b) os subornos que oferecem um contrato público; c) os subornos que equilibram a oferta e a demanda de um bem público raro, mas aumentam o custo (concessão de licenças de importação ou subsídios); d) os subornos exigidos mediante extorsão. De maneira semelhante, faz-se necessário diferenciar, do lado dos corrompidos: a) os subornos que permitem um enriquecimento direto e b) os subornos que servem para financiar as atividades políticas (eleitorais ou clientelísticas) de conquista ou manutenção do poder. Quer sejam políticas ou administrativas, essas transações podem ser nacionais ou transnacionais.

II) Comparativamente falando, é possível estabelecer distinções entre os países e os períodos históricos conforme o nível de corrupção, embora essa atividade demande um exercício difícil e subjetivo. Para fins de quantificação, levantam-se dados sobre os dirigentes do setor público, do setor privado e dos empreendimentos; com base nesses dados, criam-se

¹⁷ SMOUTS (1997).

¹⁸ KRUEGER (1998).

¹⁹ HIBOU (1998).

²⁰ ROSE-ACKERMAN (1978).

índices para avaliar a percepção dos atores sobre a corrupção, seja em relação aos países, seja em relação às repartições públicas ou aos setores econômicos. Estes dados, embora amplamente usados em estudos econométricos recentes, muito em voga nas organizações internacionais, são frágeis e muito controversos. Em todo caso, eles possuem o mérito de provocar o debate e dar os primeiros passos para uma análise quantitativa. Até agora esses trabalhos só se interessaram em estudar os corruptos, tentando mapear as inter-relações entre a demanda de subornos, as estruturas de mercado, as instituições políticas ou legais, os investimentos e o crescimento²¹. A contribuição de LAMSDORFF, neste número da *Revue Tiers Monde*, introduz duas inovações. Em primeiro lugar, tenta esclarecer os índices subjetivos fundados sobre dados objetivos (competitividade e nicho de mercado, laços neocoloniais ou lingüísticos, etc.). Em segundo lugar, estuda os países corruptores que oferecem subornos, permitindo atribuir uma parte da responsabilidade pela situação dos países em desenvolvimento aos negócios multinacionais e às vantagens provenientes de sua cumplicidade com os governos dos seus países. Os métodos usados e as classificações propostas serão, sem dúvida alguma, amplamente discutidos, e este é um ponto positivo. Apesar disso, o debate sobre perdedores e ganhadores a partir da convenção da OCDE que criminalizou os atos de corrupção praticados por funcionários públicos estrangeiros finalmente poderá começar.

Mesmo que os trabalhos quantitativos não tragam nenhum resultado satisfatório, é óbvio que a corrupção pode ser endêmica, ou seja, marginal; epidêmica, ou seja, generalizada; sistêmica ou institucionalizada, ou seja, faz parte da engrenagem de reprodução do sistema; ou, por último, planejada, o que sugere que ela é um instrumento vital para a sobrevivência do regime político como meio de controle dos diferentes segmentos da população. Esta tipologia é aplicável, do mesmo modo, aos setores da vida econômica ou da administração pública. Um segundo tipo de observação localiza o nível social dos atores envolvidos e, na mesma ótica, o valor das transações. Deve-se dissociar a corrupção administrativa de pequeno porte (baixo valor dos subornos), disseminada entre a população como um todo, da corrupção político-administrativa de grande porte (alto valor dos subornos), que envolve somente algumas frações das elites.

III) A maioria dos pesquisadores aceita, concordando com JOHNSTON (1986), que os efeitos da corrupção dependem muito das características das transações e dos agentes que as desenvolvem. As trocas podem ser organizadas e centralizadas pelos atores rigorosamente de acordo com uma regra de jogo preestabelecida, ou relativamente desorganizadas (descentralizadas), e até mesmo anárquicas, caracterizadas como um processo de negociação permanente (valores variáveis). Da mesma maneira, as consequências da corrupção dependem do grau de previsibilidade dos atos, da estabilidade do número de agentes que participam do mercado do lado da oferta e a demanda, da posição social dos ofertantes e demandantes, da natureza das relações sociais que eles mantêm fora das transações corruptas (agentes impessoais ou pertencentes a uma mesma rede social). Igualmente, o fato das transações serem regulares ou esporádicas, ou o mercado inclusivo ou exclusivo (quer dizer, se as transações estão abertas a todos ou requerem algum tipo de pré-qualificação), altera as consequências do fenômeno. O nível da corrupção não depende, portanto, somente do montante de subornos oferecidos, mas também das estruturas políticas, no que diz respeito à oferta de corrupção (a demanda de subornos) e das estruturas nacionais e internacionais de mercado no tocante à demanda de corrupção (a oferta de subornos). Dependendo da repartição do mercado entre os ofertantes (o poder público) e os demandantes (os atores privados), podem-se prever quatro casos:

- O monopólio bilateral: as duas partes possuem poder idêntico e a troca é mutuamente vantajosa. Este caso de transação centralizada é mais frequente quando as elites políticas e econômicas são pequenas e homogêneas e o sistema de legitimação impõe certos desempenhos, como no caso das democracias.
- A oferta domina a demanda: nos sistemas cleptocráticos, o corrupto faz o preço. A extorsão se dá tanto porque a sociedade civil ou o setor privado são fracos (subdesenvolvimento ou ausência de direitos humanos e de propriedade), ou porque o poder político está fracionado (entre regiões, grupos étnicos, partidos ou facções partidárias) e todos os clãs buscam o máximo de recursos para conduzir sua luta.
- A demanda domina a oferta: um Estado fraco é dominado por atores privados que repartem os subornos com os atores públicos cooptados.
- Atomicidade da oferta e a demanda: um Estado fracionado enfrenta numerosos subornadores e o mercado da corrupção fica muito competitivo. A espiral da corrupção fabrica uma multidão de subornos de pequeno porte.

²¹ Vide CARTIER-BRESSON (1998), pp. 35-37.

Estas várias tipologias ilustram a importância das regras econômicas e políticas, que determinam o jogo interno das elites, e delas com a totalidade do corpo social.

2. Corrupção, clientelismo e democratização

Já foi mostrado como a literatura produzida pelos organismos internacionais está permeada por um voluntarismo muito normativo centrado na transição para a democracia de mercado. Os trabalhos de língua francesa²² geralmente são mais sensíveis à diferença que existe entre as normas simbólicas e as práticas concretas dos atores sociais. Eles dão margem a pesquisas sobre os modos de influência recíproca entre as esferas pública e privada para acomodar as questões de clientelismo e nepotismo²³. Nesta perspectiva, as estratégias de acumulação de recursos econômicos e políticos se articulam, de modo que a superposição das esferas representa a norma tanto no período caracterizado pelas rendas mercantilistas quanto no dos Programas de Ajuste Estrutural e da democratização. Esta sensibilidade se explica a partir do momento em que, longe de parar na constatação do pagamento de subornos, estes trabalhos descrevem o circuito clientelístico da redistribuição e os seus múltiplos recursos (apadrinhamento, favores, cargos públicos, doações, votos, propinas, etc.). Eles também observam as micro-legitimidades engendradas por este circuito, ao mesmo tempo em que suas cadeias de compromissos. A indiferença ao direito, como bem expressou KAPUSCINSKIS nas duas citações que abrem este artigo, é a contrapartida da lealdade dos participantes. O CERI²⁴ vem desenvolvendo há quase dez anos um programa de pesquisa de antropologia histórica sobre os vários caminhos trilhados na constituição do Estado e sua criminalização atual, contribuindo dessa maneira para uma análise estritamente positiva. Seus investigadores recusam-se a propor roteiros para fugir do jogo clientelista, em geral porque, para eles, a dicotomia privado/público é inoperante²⁵. Nesta perspectiva de trivialização das superposições, as fronteiras entre a corrupção e o clientelismo somente podem ser demarcadas mediante a criminalização dos atos. Neste sentido, a corrupção não é um desvio do modelo, mas uma forma concreta do sistema político entre outras, e a denúncia da corrupção apenas um recurso estratégico dos novos empreendedores políticos. A dinâmica da denúncia (a remarciação das fronteiras) reside na evolução da tolerância em relação ao fosso entre as políticas oficiais e oficiais e continua sendo uma simples questão de governabilidade.

Continuando nessa linha de análise positiva, HIBOU e TOZIES explicam porque a corrupção no Marrocos é “um modo de negociação entre outros, uma prática que visa a tornar a norma compatível com os interesses, particulares ou gerais”. A norma negociada tem raízes históricas nos diferentes referenciais do direito marroquino e é parte integrante do *Makhzen*, pelo qual o funcionamento da administração desvia-se permanentemente da regra. Esses desvios são permitidos de maneira discricionária e oferecem à monarquia, em troca, a lealdade e a subserviência dos súditos. As abordagens legalistas e técnico-econômicas das organizações internacionais, pelo contrário, são impermeáveis: a) ao fosso que separa as normas oficiais e as normas sociais não oficiais que julgam a corrupção ou o clientelismo²⁶ de maneiras diferentes e b) à legitimidade relativa das superposições destes sistemas oficiais e não oficiais em contextos em que o Estado não é um protetor neutro.

Neste sentido, o estudo de TALAHITE mostra como, antes dos anos 1990, não se falava em corrupção na Argélia, mas se criticava a má administração, o roubo de bens públicos e o desperdício em um sistema de economia administrada. Ele também mostra como a abertura econômica e política, entre 1988 e 1992, geraram uma nova

²² Vide *Revue internationale de politique comparée* (1997), *Mondes en développement* (1998) e os *Nouveaux cahiers de l'IUED* (2000).

²³ A corrupção mediante troca de favores possui, para PADOLEAU (1982, cap. 6), quatro elementos: “a) a violação de regras e normas associadas àquilo que é percebido como sendo de interesse geral em determinada sociedade política, b) ocorre durante uma troca clandestina entre os mercados político, social e econômico, c) tem como consequência (esperada) dar aos indivíduos ou grupos recursos de acesso e influência nos processos de decisões políticas e administrativas superior aos que eles teriam em um exercício aberto, d) resultam possivelmente em lucros tangíveis, materiais ou de outra natureza, para todas (ou uma das) partes engajadas na transação”

²⁴ Centro de Estudos e Pesquisas Internacionais da Fundação Nacional de Ciências Políticas.

²⁵ BAYART(1989); BAYART, ELLIS, et HIBOU (1997).

²⁶ Coube a HEIDENHEIMER (1989, p. 149-163) propor a análise da corrupção como uma troca política, cujas características seriam influenciadas pela forma das relações de compromisso político. A lealdade para com o protetor é um dever assumido em troca da proteção efetiva. O autor identificou quatro tipos ideais: a) O sistema tradicional baseado no parentesco (lealdade ao chefe de família e obrigações de família); b) O sistema do padrinho-cliente tradicional (lealdade ao padrinho e trocas sociais e econômicas); c) O clientelismo moderno baseado nas máquinas políticas (lealdade ao padrinho e trocas econômicas e sociais); d) O sistema de cultura cívica (lealdade ao Estado e trocas sociais indiretas). Em cada um dos sistemas, a percepção dos diferentes tipos de corrupção varia do branco (tolerância) ao preto (condenação e demandas de repressão), passando pelo cinza (divergência de opinião e/ou ambigüidade).

percepção dessas disfuncionalidades, agora qualificadas como sendo “corrupção”. Assim, nesta lógica, a corrupção atual na Argélia surgiu porque a velha ordem foi parcialmente demolida (a economia administrada), mas as fundações da nova ordem são corroídas pelos Programas de Ajuste Estrutural e pela violência. A criminalização dos autores de delitos, ao término dos anos 1980, mergulhou o país em demandas contraditórias de moralização e na guerra civil. Entretanto, o mito do mercado auto-regulado leva o autor a ver na democracia o contrapeso indispensável ao poder econômico, o que faz com ele se aproxime de uma análise normativa. Ainda assim, os dois artigos sobre o Maghreb, embora divergentes em muitos pontos, afirmam que a luta contra a corrupção é uma questão cativa das dinâmicas políticas e que o sucesso dela depende de uma mudança de natureza do regime político. Sem isso, esta luta continuará sendo um registro permanente de “ajustes de contas” entre os grupos opositores.

O artigo de MÉDARD retoma a relação entre o clientelismo e a corrupção para criticar a neutralidade axiológica das análises positivas do CERI. Para isso, ele mostra como o clientelismo se opõe à corrupção como troca de mercado, mas não à corrupção como troca social²⁷, conferindo-lhe de certo modo uma legitimização social. Isso equivale a dizer que existe uma economia moral da corrupção e que esta não é apenas uma forma simples de manipulação dos funcionários públicos por parte das elites. A corrupção como troca de mercado, pelo contrário, de acordo com o autor, demanda outras fontes de justificação para o registro da necessidade econômica e política. Porém, a partir desta constatação, rejeita a neutralidade axiológica baseada na hipótese de que a corrupção é consequência de uma ação social de denúncia e cominação legal específicas a cada época e Estado. Ele afirma, então: a) que há, analiticamente falando, uma oposição lógica entre o Estado legal-racional e o clientelismo (vide a cidadania), b) que, na realidade, existe sempre uma combinação destas duas lógicas contraditórias, c) que estas práticas não oficiais concretas são obstáculos à desejável institucionalização do estado de direito, d) que as disfuncionalidades do Estado neo-patrimonialista são superiores à sua capacidade de ordenar a sociedade, e, finalmente, e) que é necessário fazer julgamentos de valor para poder afirmar se a referência ao Estado legal-racional é insubstituível. Esta recusa do cinismo, para o autor, justifica-se pela necessidade de criticar as práticas perversas, mesmo que legitimadas em parte pela razão conveniente de que contribuem para um comportamento informal que torna a norma aplicável.

A contribuição de JOHNSTON propõe uma definição de democracia consolidada como um sistema onde nenhum ator importante procura alcançar seus objetivos por meios não democráticos. Ele tenta, de modo original, dar peso aos argumentos em favor da democracia ao propor certas análises econométricas, mostrando, por um lado, que a corrupção reduz a competição política e, por outro, que o aumento da competição política reduz a corrupção. Este quadro geral é então dinamizado mediante um estudo sobre o seguinte círculo vicioso: corrupção, diminuição do crescimento, recursos insuficientes para financiar a democratização, corrupção. Embora a correlação entre crescimento e democratização seja imperfeita e deva ser tratada com muita precaução, o autor insiste na utopia de um projeto de transição democrática sem o suporte de orçamentos públicos substanciais. A cidadania, o único sistema que reforça os valores democráticos, tem um preço. Neste contexto, se a luta anticorrupção romper as redes organizadas, será não somente longa e perigosa, mas encorajará uma corrupção anárquica, mas financeiramente cara.

O interesse da apresentação de HORS sobre as experiências de luta anticorrupção em quatro países em desenvolvimento está em enfatizar as semelhanças e as diferenças de contextos de um país para outro. Este relatório permite ao autor apresentar os instrumentos que foram utilizados e propor um primeiro balanço de sua eficiência relativa.

O artigo de CARTIER-BRESSON se inscreve no debate sobre a liberalização política e econômica na luta anticorrupção ao estudar a concepção do Banco Mundial, expressa no conceito de “governança”. O autor, depois de uma apresentação sobre as fundamentações teóricas da “governança”, descreve seu uso na luta contra a corrupção e destaca a falta de credibilidade desta estratégia. Seu argumento principal é o de que a aplicação dos princípios da “governança” nos países em desenvolvimento corre o risco de contribuir para o reforço das redes ocultas de poder. Realmente, este conceito pós-weberiano subestima demais a violência dos conflitos distributivos ligados aos Programas de Ajuste Estrutural. Em um contexto de poucos recursos para desenvolver a cidadania, evitar a heterarquia voltada para fins privados pode acabar por não gerar qualquer melhoria da legitimidade dos poderes públicos. Esta fragilidade terminará causando efeitos negativos sobre o crescimento.

²⁷ A corrupção como troca de mercado implica um processo de negociação impessoal e monetário, ao passo que a corrupção como troca social apela para as normas sociais que fundamentam a confiança e a reciprocidade (geralmente desigual).

Retomando o título de um trabalho de DELMAS-MARTY (1998), o tema da corrupção passa, assim, a fazer parte da problemática dos “três desafios do direito mundial”. Para esse autor, que se recusa a dissociar os direitos humanos dos direitos econômicos, o problema central é o de refletir sobre os meios para a construção de um direito comum pluralista, para evitar que surja uma hegemonia como a denominada por Kant de “monarquia universal”. Os três desafios, portanto, são sucessivamente: “isto é praticamente possível?”, “isto é juridicamente razoável?” e, finalmente, “isto é eticamente desejável?”. Este número da *Revue Tiers Monde* tenta aportar certo número de reflexões que interessam a estes três desafios.

BIBLIOGRAFIA

- BAYART, J-F. *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.
- BAYART, J-F., ELLIS, S. et HIBOU, B. *La criminalisation de l'Etat*, Paris, Ed. Complexe, 1997.
- CARTIER-BRESSON, J. “Eléments d’analyse pour une économie de la corruption”, *Revue Tiers Monde*, n° 131, 1992, pp. 581-609.
- _____. “Présentation” et “Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption: quelques enseignements pour les pays en développement”, em *Mondes en développement*, n° 102, 1998. (*De l’ancienne à la nouvelle corruption dans les pays en développement*).
- COUSSY, J. “Les ruses de l’Etat minimum”, em J.F. BAYART, *La réinvention du capitalisme*, Paris, Karthala, 1994.
- DELMAS-MARTY, M. *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998.
- GRELLET, G. et GRELLET, N. “Développement des marchés et coûts de transaction. Une critique des politiques économiques libérales”, *Revue Tiers Monde*, 1999, n° 157, pp. 37-49.
- GUICHAOUA, A. “L’évolution du ‘marché du développement’ et la restructuration des organismes de coopération”, *Revue Tiers Monde*, 1997, n° 151, pp. 491-517.
- HARRIS-WHITE, B. et WHITE G. “Corruption, liberalization and democracy: editorial Introduction”, *IDS Bulletin*, 1996, v. 27, n° 2, pp. 1-5.
- HEINDENHEIMER, A., JOHNSTON M. et LEVINE V. T. *Political Corruption: a Handbook*, Transactions Publishers, New-Brunswick (NJ), 1989.
- HIBOU, B. “Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique sub-saharienne”, *Esprit*, 1998, n° 245.
- _____. *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala, 1999.
- HUGON, P. “Le consensus de Washington en question”, *Revue Tiers Monde*, 1999, n° 157, pp. 11-36.
- JOHNSTON, M. “The political consequence of corruption. a reassessment”. *Comparative Politics*, 1986, pp. 459-477.
- KRUEGER, A. “Whither the World bank and the IMF?”, *Journal of Economic Literature*, Dec. 1998, v. 36, pp. 1983-2020.
- LANGSETH, P. et al., *National integrity system, country studies*, World Bank, EDI, 1997.
- _____. *Nouveaux cahiers de l’IUED*, n° 9, Monnayer les pouvoirs, PUF, 2000.
- _____. *Revue internationale de politique comparée*, La Corruption, 1997, v. 4, n° 2.
- SMOUTS, M. C. “La construction équivoque d’une ‘opinion’ mondiale”, *Revue Tiers Monde*, 1997, n° 151, pp. 677-693.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a Study in Political Economy*, Academic Press, 1978.
- _____. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*, Cambridge University Press, 1999.

O BANCO MUNDIAL, A CORRUPÇÃO E A GOVERNANÇA¹

Jean Cartier-Bresson

Esse artigo apresenta uma análise crítica sobre o modo como o Banco Mundial vê o Estado – a partir das “boas práticas de governança” – como formas despolitizadas de relações de poder e estuda como o conceito provê, juntamente com a liberalização econômica, um quadro de referência para a luta dessa instituição internacional contra a corrupção. Ele deduz que uma estratégia fundada no potencial das redes sociais e na redução dos domínios de competência econômica e social dos poderes públicos, num contexto de estados fracos e pouco democráticos, corre o risco de acentuar a passagem da velha para a nova corrupção, mas sem reduzir o fenômeno.

James Wolfensohn, Presidente do Banco Mundial, explicou, na reunião anual do Banco Mundial e do FMI em outubro de 1996, que a corrupção era um tipo de câncer, o qual reduzia a efetividade da ajuda para o desenvolvimento. Ele ofereceu, em seguida, a ajuda do Banco aos Estados-Membros que desejasse implementar um programa de combate à corrupção e comprometeu-se a dar continuidade aos esforços internacionais neste domínio. Ao fazer isto, quebrou um velho tabu. O Banco, apesar das injunções que o impedem de ter qualquer ingerência política, passaria a pressionar os países-clientes para que lutassesem contra este fenômeno de natureza político-econômica. Menos de um ano depois, o Banco publicou dois trabalhos de referência², nos quais defende sua nova postura e propõe medidas corretivas, que incluem uma nova leitura do papel do Estado no desenvolvimento. A corrupção, nesta perspectiva, tem origem na má-governança³. A solução consiste, então, em adotar os princípios e as boas práticas de governança, uma vez que o Estado é, ao mesmo tempo, o problema e a solução.

Duas perguntas emergem neste novo contexto. Primeiramente, essa tomada de posição representa uma reviravolta no modo como o Banco analisa o Estado e uma decisão no sentido de envolver-se com problemas politicamente delicados? Esta pergunta é especialmente legítima porque o Banco não é prioritariamente um centro de pesquisa e sempre usou a teoria econômica (sua referência principal) de modo parcial e eclético para dar sustentação ao seu discurso oficial, publicado nos textos produzidos por sua equipe⁴. Em segundo lugar, a estratégia anticorrupção do Banco é realista, ou seja, adapta-se aos vários contextos político-econômicos, e os resultados obtidos correspondem às suas previsões?

De qualquer modo, existe um consenso amplo e firme entre as organizações internacionais de que é preciso combater a corrupção, bem como uma matriz intelectual relativamente homogênea para explicar as

¹ Publicado originalmente em francês: ‘La Banque Mondiale, la Corruption et la Gouvernance’. *Revista Tiers Monde*, nº160, pp.165-192, jan./mar. 2000.

² WORLD BANK, 1997a, 1997b.

³ Governança é a tradução do substantivo inglês *governance*, que significa gestão dos negócios públicos. As boas práticas de governança, como será demonstrado neste artigo, implicam uma concepção particular quanto à revelação das preferências coletivas dos agentes, dos domínios da ação pública e de sua coordenação.

⁴ HIBOU, 1998.

causas e as consequências do fenômeno⁵, que amparam a explicitação, no plano normativo, de uma “estratégia eficiente.” Certamente ainda é muito cedo para se fazer um balanço dessa virada em favor da boa governança porque a implementação das novas propostas apenas começou. Por outro lado, é importante desde já estudar a matriz intelectual e as estratégias propostas para avaliar a probabilidade de sucesso desta iniciativa e especificar o tipo de sistema econômico e político que deverá ser adotado em caso de sucesso ou fracasso. Para isto, é preciso: estudar as fundações teóricas da análise do Estado na ótica do Banco Mundial (1), examinar a estratégia anticorrupção proposta (2) e, finalmente, propor uma primeira avaliação do novo discurso e de sua aplicação (3).

I – Os fundamentos teóricos das novas concepções do Estado

Apesar das injunções legais que o impedem de atuar politicamente, desde o início dos anos 1990 o Banco Mundial vem reforçando suas propostas de reforma de natureza político-econômica. Isso contribuiu para uma tomada de posição em favor da idéia de “boa governança”. Esta conjuga a constatação, a partir das análises fundadas nos postulados da “Nova Economia Política” (NEP), de que existem bloqueios políticos às políticas de ajuste estrutural, com a proposição de medidas corretivas parcialmente embasadas na “Nova Economia Institucional” (NEI).

1. O mandato legal do Banco Mundial: governança e política

As ações do Banco Mundial são limitadas por seu estatuto, que o proíbe de perseguir objetivos e conduzir ações de natureza explicitamente política. Dito de outra forma, o Banco não pode julgar os regimes políticos de acordo com uma avaliação normativa dos modos de governo (democracia ou ditadura) nem agir em função disso. Tornou-se necessário que o Conselho Diretor explicasse que o Banco não poderia mais permanecer insensível a uma questão que afetava diretamente a eficiência das suas políticas de desenvolvimento. A corrupção, portanto, é um problema que se enquadra no programa de ação do Banco em favor da boa governança.

A governança possui três aspectos⁶: a) a natureza do regime político, b) o processo de exercício do poder na gestão dos recursos econômicos e sociais do país, e c) a capacidade do governo para preparar, formular e aplicar uma política econômica. A primeira dimensão foge ao escopo do Banco Mundial, mas as outras são cruciais para a instituição internacional por duas razões. Em primeiro lugar, a idéia de governança corresponde a uma mudança de paradigma sobre a concepção do Estado, que permite reintroduzir a intervenção estatal sem retroagir para um modelo intervencionista e, portanto, passar a um modelo no qual o papel do Estado é o de criar um ambiente favorável ao investimento privado, reduzindo os custos de transação, garantindo os direitos de propriedade, assegurando a estabilidade política e facilitando os arranjos institucionais.

Em seguida, a resistência política e administrativa enfrentada pelos Programas de Ajuste Estrutural recomendados pelo Banco demandou que ele encontrasse um modelo de envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento e no controle da aplicação das políticas de ajuste. A participação social visa a permitir a circulação de informações sobre as demandas econômicas e sociais dos atores e a gerar, simultaneamente, um sistema de legitimação dos Programas de Ajuste Estrutural. Assim, desde 1991 o Banco Mundial se engaja paralelamente numa reflexão sobre a economia política do desenvolvimento e sobre o papel das instituições na sustentação da ordem social⁷.

Os textos de referência sobre a governança⁸ dedicam muitas páginas às análises dos efeitos negativos da corrupção e aos instrumentos para combatê-la. Quando a luta anticorrupção tornou-se, em 1996, uma prioridade do Banco, passou a inserir-se nas estratégias de melhoria da governança.

⁵ Cf. CARTIER-BRESSON, 1998.

⁶ WORLD BANK, 1992.

⁷ World Bank, 1991, cap. 7, Repensando o papel do Estado.

⁸ World Bank, 1992, 1994.

O Conselho Diretor traçou as seguintes diretrizes para a intervenção do Banco na luta anticorrupção⁹. Ele pode conduzir pesquisas sobre as causas e consequências deste fenômeno internacional; pode oferecer ajuda sob demanda e mediante acordo com as autoridades locais; pode manter diálogos com os países-clientes; pode suspender seus empréstimos se o nível da corrupção elevar-se a ponto de comprometer as políticas de ajuda e o governo não empreender nenhuma reforma. A corrupção passou a ser considerada uma condicionalidade por causa dos problemas que desencadeia. No entanto, o Banco e seus funcionários devem abster-se de intervir nos negócios políticos do país. O apoio explícito dado à sociedade civil em sua luta contra a corrupção, porém, revelou a dificuldade de traçar a linha divisória entre a política e a economia.

O conceito de governança tem uma função tríplice: a) abordar as questões políticas a partir do ângulo técnico do poder discricionário e da credibilidade dos compromissos públicos; b) oferecer uma concepção particular da coordenação dos atores econômicos e de sua capacidade para influenciar as políticas públicas mediante parcerias e; c) evoluir para uma posição central em relação ao Estado. De acordo com EVANS e MOORE, é um tipo de meio termo entre o consenso de Washington, de J. WILLIAMSON, e o milagre asiático, de J. STIGLITZ¹⁰. Uma década inteira (os anos de 1980) foi marcada pela hegemonia da “Nova Economia Política” (NEP), que insistia no fracasso da intervenção do Estado.

O Banco reconhece, atualmente, não apenas a importância do Estado, de acordo com a lógica neo-institucionalista, mas também o fato de que sua derrocada cria número igual – ou maior – de problemas para o funcionamento dos mercados e o crescimento econômico do que sua presença exagerada¹¹. Faz-se necessário, então, apresentar a síntese que o Banco construiu entre a leitura política, ainda influenciada pela NEP, e o enfoque neo-institucionalista do Estado. Esta apresentação torna-se especialmente necessária porque a literatura oficial sobre a governança, em seu afã de popularização, omite a discussão da sua dupla base conceitual.

2. A Nova Economia Política, os conflitos distributivos e a viabilidade das reformas

Por que os governos não lutam contra as propinas, a demanda por subornos e a corrupção, seguindo as recomendações dos economistas no sentido de “get prices right, get policies right” (acerte os preços, acerte as políticas)¹²?

A resposta da NEP é no sentido de internalizar os processos políticos que explicam, ao mesmo tempo, a adoção de políticas protecionistas pró-urbanas, que penalizam o setor agrícola, e as resistências enfrentadas pelos Programas de Ajuste Estrutural. A NEP presume que a atuação de poderosos grupos de pressão no mercado político da corrupção faz parte da arte de governar. Assim, quer seja o regime político democrático ou autoritário, o poder público oferece vantagens aos grupos de pressão em troca de apoio político oficial, se a oferta for legal, ou em troca de subornos, se a oferta for ilegal. A tipologia de referência separa: a) Os Estados autônomos (guardiões ou predatórios) que, devido às suas raízes, buscam seus objetivos sem sofrer pressão da oposição; b) Os Estados fracionados (democráticos ou autoritários) que, para tomar decisões, precisam seguir procedimentos coletivos envolvendo os grupos de pressão. As decisões deles são condicionadas à satisfação das demandas daqueles que os apóiam, de acordo com uma lógica olsoniana. O Estado democrático fracionado limita a predação, mas torna-se freqüentemente um Estado paralisado.

KRUEGER (1993) propõe uma leitura cronológica desta tipologia. Por ocasião da independência (1950-60), os líderes (legítimos e freqüentemente carismáticos) procuram estratégias de crescimento econômico rápido e progresso social. É a fase inicial da substituição de importações caracterizada por um Estado guardião e benevolente. As rendas resultantes desta estratégia (por exemplo, as licenças de importação) produzem um efeito indesejado e imprevisto. Este efeito é duplo: por um lado, a gestão da concessão de vantagens e o

⁹ World Bank, 1997a.

¹⁰ Evans e Moore (1998) explicam que se trata de passar de um enfoque cético sobre a intervenção do Estado a uma abordagem mais favorável.

¹¹ World Bank, 1997b.

¹² Lal, 1985.

controle dos procedimentos tornam-se cada vez mais pesados, acarretando crescente burocratização e, por outro lado, somente o acesso aos favores concedidos permite a acumulação de riqueza. A busca de rendas improdutivas e a corrupção que caracterizam a segunda fase da substituição de importações (1960-70) reduz a inovação, a competitividade e o crescimento econômico. Esta fase testemunha a transformação do Estado guardião em Estado predatório ou fracionado, a partir do momento em que os agentes (políticos, funcionários públicos e aproveitadores) passam a lucrar, ou seja, se enriquecerem com as disfuncionalidades estatais.

Quando o Estado benevolente é capturado pelos predadores ou pelas facções, os excluídos, que não possuem poder político, vêem o seu bem-estar deteriorar-se. O fortalecimento das políticas intervencionistas provoca a crise econômica e social (1980-83). Esta torna necessária a despolitização da esfera econômica e a implementação dos Programas de Ajuste Estrutural, mas esse projeto revela-se politicamente arriscado. As reformas passam a enfrentar resistências maiores ou menores de acordo com dois fatores. O primeiro deriva da equação de força entre as coalizões de predadores e aproveitadores de renda, de um lado, e de excluídos, do outro. Pela lógica olsoniana, as restrições alimentam os interesses de pequenos e poderosos *lobbies* (importadores que se apropriam de rendas improdutivas e funcionários públicos corruptos), mas penalizam os interesses da maioria da população (os eleitores e os agricultores). O segundo fator está ligado ao grau de autonomia do Estado. A situação mais favorável à derrota dos corruptores é, para KRUEGER, aquela em que o Estado é autônomo e os tecnocratas têm carta branca para “forçar” a aplicação de uma terapia de choque. A hipótese é a de que a terapia de choque (liberalização de todos os mercados ao mesmo tempo) é o único meio de evitar os efeitos colaterais perversos que resultariam da liberalização de um único mercado. Sua aplicação acarreta ou um crescimento rápido e uma adesão quase instantânea (hipótese pouco provável), ou uma situação onde os custos de curto prazo (redução do crescimento, aumento dos impostos e diminuição dos subsídios) não compensam os futuros benefícios incertos (crescimento e emprego). Neste último caso, a resistência social impedirá a implementação do Programa de Ajuste Estrutural.

Esta hipótese da NEP dá um apoio relativo às ditaduras pró-mercado e leva em consideração o comportamento perverso dos processos de democratização que acentuam o poder das facções. Os recentes trabalhos sobre a viabilidade dos Programas de Ajuste Estrutural¹³, partindo da hipótese de que não existe o ditador onisciente, militam em favor da democracia. Estas pesquisas são mais sensíveis aos custos políticos dos “bons conselhos econômicos”. A implementação dos Programas de Ajuste Estrutural somente é possível se o governo conseguir formar uma coalizão favorável às reformas. Elas recomendam que se evite buscar uma otimização econômica, preferindo uma estratégia gradualista de longo prazo baseada na convicção dos opositores. Os grupos de pressão são, ao mesmo tempo, fatores de resistência ou de captação de rendas improdutivas, e uma variável que produz informação e adesão.

Ao afirmar que as decisões de políticas públicas são os resultados da interação entre a sociedade e o Estado, a NEP levanta a questão do papel da autonomia de cada um deles em relação ao outro. As respostas são decepcionantes uma vez que a NEP reduz a diversidade dos modos de troca ao mercado único e os motivos de ação a um utilitarismo grosseiro. De fato, as trocas de rendas por legitimidade ou por subornos não têm o mesmo sentido de acordo com: a) aquilo que é pedido (a natureza da troca); b) quem pede (a classe, etnia, região, etc. a que pertence) e; c) como é pedido (legalmente ou não, de modo unilateral ou negociado, de modo anárquico ou organizado pelas redes sociais). Assim o resultado destas trocas varia conforme as políticas públicas resultem: a) unicamente da influência dos poderosos grupos de pressão; b) unicamente do poder do Estado, ou, finalmente; c) da interação destes dois componentes e das imbricações dos seus subcomponentes. Se a busca de rendas improdutivas não teve um efeito negativo na Coréia em comparação com o Paquistão, é porque as redes político-econômicas que administraram essas transferências na Coréia possuíam certa legitimidade numa sociedade pouco polarizada, eram oferecidas a setores capitalistas e o Estado era suficientemente forte e autônomo para exigir certos desempenhos¹⁴. Os objetivos das elites e dos mediadores são, então, variáveis determinantes e torna-se contraproducente reduzir a política a um processo de maximização da função de utilidade, conceber o Estado como uma força homogênea e não levar em conta a diversidade dos recursos trocados e os seus efeitos mais ou menos contraditórios na construção conjunta do Estado e da economia.

¹³ HAGGARD, LAFAY et MORRISON, 1995.

¹⁴ KHAN, 1998.

A política pública (quer se trate dos Programas de Ajuste Estrutural ou da luta anticorrupção) não pode ser a mesma qualquer que seja o modelo de decisão pública, o equilíbrio de forças entre o Estado e a sociedade civil, ou a natureza das elites (desenvolvimentista, predatória,etc.). Pode-se, então, desejar saber: qual é, para a NEP, a função das classes, da legitimidade, da ideologia, da cultura, dos valores e do poder? Quanto mais se aceita a hipótese de que o Estado e a sociedade estão imbricados (vide o terceiro modelo de decisão pública, acima), mais se torna indispensável examinar a natureza dos recursos que são mobilizados e trocados nas negociações e na cooperação. Se os agentes utilizam o mercado político para fins econômicos (hipótese da NEP), também usarão recursos econômicos para fins políticos (por exemplo, a construção da Nação). Estas trocas mobilizam as instituições formais e informais que conferem poder de negociação às facções da sociedade civil e permitem uma melhoria do equilíbrio dos poderes, o que não é em nenhum momento considerado pela NEP. As trocas de recursos econômicos e políticos não desencadeiam necessariamente a busca de rendas improdutivas e a corrupção; as cooperações virtuosas também podem acontecer.

3. A Nova Economia Institucional e a governança

Fazendo eco ao conselho de “*get prices right*” (ajustar os preços), SCHLEIFER (1995) recomenda “ajustar o direito de propriedade” e WILLIAMSON (1995), julgando esta meta muito restrita, sugere “ajustar as instituições”. A “Nova Economia Institucional” (NEI), mesmo aceitando o fato de que o Estado é freqüentemente predatório, lembra que ele, graças à autoridade dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, garante a segurança dos contratos. A NEI, portanto, mais do que favorável ao Estado, é favorável à ordem. Não se propõe neste artigo uma apresentação geral sobre a NEI¹⁵, mas apenas uma exposição sobre os conceitos que deram origem à governança e os modos de coordenação híbrida que influenciam o combate à corrupção.

WILLIAMSON (1995) faz três proposições: 1. As instituições são determinantes na alocação de recursos, e podem ser analisadas de modo endógeno desde que a escolha entre o mercado e a hierarquia explique-se pela vontade dos atores de reduzirem os custos de transação; 2. Os microfundamentos são mais explicativos do que os macrofenômenos; e 3. É necessário dissociar entre a análise positiva e a normativa: a) a análise normativa apresenta os arranjos estatais, constitucionais ou jurídicos e as organizações de direito. Ela trata do ambiente institucional de acordo com uma lógica de cima para baixo; b) a análise positiva cuida dos arranjos privados e das organizações de fato. Ela estuda os micro-mecanismos de acordo com uma lógica de baixo para cima (mecanismo de governança).

Na lógica de COASE, trabalha-se com um modelo geral de resolução de conflitos por dois mecanismos que facilitam a cooperação entre os atores. A cooperação evita o desperdício de recursos raros ao proteger as pessoas e as trocas, permitindo que estes recursos sejam alocados inteiramente de modo produtivo. O primeiro mecanismo é a proteção do Estado por meio da lei e do contrato social. O segundo mecanismo é a negociação privada. Este último sempre será o mais eficiente se os custos de transação forem nulos. Os custos de negociação aumentam em função da duração e da complexidade das negociações, do número de participantes e da impessoalidade das relações entre eles, da assimetria das informações (privadas e públicas) que eles usam para negociar, do grau de hostilidade recíproca e de irracionalidade, da complexidade dos bens trocados e da ausência de padrões de preço. Os custos de controle das trocas aumentam com a ausência de simultaneidade, o valor monetário dos bens e a dificuldade de executar as sanções previstas no caso de quebra de contrato. O apoio às formas privadas de resolução dos conflitos exige que se mobilizem as normas sociais dos envolvidos nas trocas (o capital social, conforme exposto anteriormente) e se coloque o sistema legal a serviço das negociações privadas e das barganhas compensatórias.

De acordo com a NEI, é um engano pressupor a eficiência e o baixo custo da ordem legal em comparação com o oportunismo, porque os arranjos privados são freqüentemente superiores e menos dispendiosos

¹⁵ Vide HE, 1994; GRELLET, 1999; HUGON, 1999.

se os parceiros forem dependentes um do outro. Lado a lado com os mercados, dirigidos pela concorrência e pelos preços, existe o Estado, que funciona de acordo com o princípio da hierarquia e do seu controle, e as organizações que buscam influenciar os mercados e o Estado. As organizações fazem parte da sociedade civil ou do setor privado. Estas micro-instituições são eficientes se conseguirem reduzir os custos de transação. Portanto, a economia dos custos de transação é principalmente uma análise comparativa dos modos de organização, que distingue entre as formas de organização baseadas no mercado, na hierarquia e as formas híbridas, e prevê sua eficiência relativa.

A contribuição fundamental da NEI reside na diversidade de modos de coordenação mobilizados em sua proposta de conduzir, sem a priori, uma análise comparativa de sua eficiência relativa e na concepção de várias instituições “políticas” que garantem a segurança e a influência dos atores socioeconômicos. Sua limitação para a análise da luta anticorrupção é a de não oferecer uma definição clara do fato político, de sua racionalidade e de sua capacidade para se autogerir de modo não hierárquico (vide, a seguir, a teoria da heterarquia). Do nosso ponto de vista, faz-se necessário integrar na análise comparativa da eficiência relativa dos modos de coordenação o fato de que as micro-instituições diminuem os custos de transação, mas aumentam os custos de produção (no caso de rendimentos crescentes) e de que os compromissos institucionais de natureza política (a alocação original dos direitos de propriedade, os valores, a luta anticorrupção) possuem características que, aparentemente, não favorecem a implementação dos princípios da governança: atores numerosos negociando bens complexos que não possuem preço de mercado (os programas políticos e seus apoios), forte assimetria de informação e hostilidade, nas sociedades desiguais e polarizadas politicamente, etnicamente e regionalmente.

A NEI, infelizmente, é impermeável às questões de economia política que se referem à redistribuição, não oferecendo uma análise completa das trocas de recursos entre o Estado e a sociedade. Ela não considera as relações de poder que dão origem aos direitos de propriedade e às instituições, e não questiona sua legitimidade em termos de eficiência transacional. O que parece uma leitura histórica possível quando se conhece o final da história da modernização que passa pela constituição concomitante dos mercados e do Estado (vide o exemplo da Europa), não permite acompanhar a complexa marcha da criação dessa história nos países em desenvolvimento. Além disso, a NEI se omite quanto à questão dos vencedores e perdedores nos vários sistemas institucionais e modos de coordenação, dos conflitos entre o curto e o longo prazo e os problemas de compensação político-social. Qual democracia jovem de um país em desenvolvimento qualquer suportaria os efeitos da violência social de um movimento como o dos “cercamentos” na Inglaterra?

A NEI assemelha-se, portanto, a um funcionalismo ahistórico, um darwinismo vulgar segundo o qual somente sobrevivem as instituições eficientes¹⁶. Os processos de seleção continuam sendo apolíticos, conforme uma analogia com o mercado, ao passo que os inúmeros obstáculos enfrentados pelos projetos de reforma (Programas de Ajuste Estrutural, ou ao contrário, fordismo periférico) seriam explicados pelos interesses de classe. A competição entre os grupos de pressão, sua mobilização para influenciar a redistribuição e a maneira como eles amoldam as instituições políticas são subestimadas, e a maior parte da dinâmica das reformas (os Programas de Ajuste Estrutural ou a luta anticorrupção) não é levada em consideração.

O Banco Mundial constituiu sua colcha de retalhos eclética para combater a corrupção a partir de sucatas da NEP e da NEI. Da NEP ele emprestou a idéia de bloqueios políticos às reformas pelos grupos poderosos de pressão e a necessidade de reduzir os estímulos à corrupção mediante a redução das rendas alocadas pelo Estado¹⁷, mas rejeitou o fato de que a solução reside no isolamento do Estado em relação às pressões corporativistas, declarando-se a favor do jogo democrático. Da NEI, o Banco aproveitou a proposta da governança como reconfiguração do Estado em direção à função de facilitador das negociações privadas e o fato de que as políticas econômicas devem adaptar-se às capacidades dos Estados, que variam de acordo com os países¹⁸. Mas ele rejeita a proposta de conduzir uma análise comparativa das várias formas de coordenação e da eficiência relativa de cada

¹⁶ BARDHAM, 1989.

¹⁷ WORLD BANK, 1997b, pp. 57-58 e caps. 6 e 9.

¹⁸ WORLD BANK, 1997b, cap. 10.

uma delas. Disso tudo resulta uma (micro) economia institucional sem economia política e uma (macro) economia política que somente trabalha com os modos de coordenação de mercado e as rationalidades puramente utilitaristas. O discurso de luta anticorrupção do Banco Mundial é fruto dessa colcha de retalhos.

II - A estratégia anticorrupção do Banco Mundial

Existe indubitavelmente uma mudança radical simplesmente porque a denúncia da corrupção tornou-se um dos eixos principais dos Programas de Ajuste Estrutural desde que a viabilidade política desses programas foi vislumbrada e a potencial ameaça de caos trazida pela liberalização anárquica (terapia de choque?) passaram a ser levadas em consideração. A estratégia anticorrupção do Banco Mundial assenta-se sobre quatro pilares: a) evitar a corrupção e a fraude nos projetos financiados pelo Banco e garantir um padrão de integridade interna; b) ajudar os países que pedem apoio para reduzir a corrupção através da liberalização; c) levar mais explicitamente em conta a corrupção nas estratégias de reformas institucionais; d) associar-se às iniciativas internacionais (OCDE, ONU, PNUD) de combate à corrupção. Propõe-se, nesta perspectiva, uma análise econômica dos estímulos que visam a aumentar os custos e reduzir os benefícios das transações corruptas. Somente os três primeiros pilares serão analisados aqui.

1. O combate à corrupção nos projetos financiados pelo Banco Mundial

O primeiro pilar da estratégia do Banco diz respeito ao controle do uso de fundos de empréstimo (aproximadamente vinte bilhões de dólares por ano e 45 mil contratos, com um lastro de cerca de 130 bilhões de dólares) e o controle dos funcionários do Banco responsáveis por esses empréstimos. A melhoria da eficiência dos empréstimos tem como função reduzir as críticas formuladas por certos beneficiários e minorar o “desgaste da ajuda internacional”.

Para melhorar os controles internos do Banco, foi criado em maio de 1998 um comitê de vigilância sobre a fraude e a corrupção, que se reúne semanalmente. Ele acolhe as denúncias dos funcionários do Banco e decide quanto à oportunidade de desencadear uma investigação. Para isto foi aberta uma linha verde (“disque denúncia”). Ao mesmo tempo foram instituídas sessões de formação sobre os códigos de mercados públicos e o novo código de ética do Banco (conflitos de interesses, sigilo das informações processadas, proibição de presentes e favores).

O Banco Mundial tem a responsabilidade de assegurar que os fundos emprestados sejam usados em conformidade com os seus objetivos, de maneira eficiente. Dois instrumentos são usados:

- a modificação dos regulamentos relativos às adjudicações e a ampliação do Conselho¹⁹ com a adição de uma seção de fraude e corrupção que indica os riscos de sanções aos contraventores, e a possibilidade de o Banco anular uma adjudicação em caso de não conformidade. Podem ser excluídos temporariamente ou definitivamente das licitações conduzidas pelo Banco os empreendimentos que tiverem participado de transações corruptas. Um comitê disciplinar administra este procedimento. É necessário recordar que são os próprios clientes do Banco que estão encarregados das adjudicações e que o Banco somente pode fazer um trabalho de supervisão do processo. Neste sentido, o Banco exige que as empresas comissionadas assinem um termo de compromisso de respeitar as leis do país sobre o combate à corrupção, a divulgação das informações relativas às competências e atribuições dos intermediários contratados (consultorias) e o direito de controlar os documentos contábeis dos fornecedores e clientes em qualquer etapa do processo. Para conduzir esta tarefa o Banco recrutou cinqüenta funcionários das áreas de auditoria e controle administrativo para aumentar a freqüência dos controles durante e após o processo.
- os códigos e os pactos. O Banco Mundial obriga os prestadores de serviços contratados pelos projetos financiados por ele a adotar códigos de ética que tratam explicitamente do repúdio à corrupção e dos procedimentos de controle da aplicação dos próprios códigos.

¹⁹ WORLD BANK, 1999.

Os resultados destes novos procedimentos são divulgados no site do Banco Mundial na Internet. Quinze alegações de corrupção em projetos do Banco já foram objeto de investigação. Em dois anos, 54 projetos de 22 países foram controlados mediante auditorias independentes. Foram anulados 40 contratos no valor total de 40 milhões de dólares (dentre 45.000 contratos anuais) por causa de irregularidades. Desde a criação do comitê disciplinar (março de 1999), sete Pequenas e Médias Empresas (PMEs) foram punidas, seis delas em caráter definitivo. Trata-se claramente de medidas simbólicas que têm pouca chance de aumentar o custo da transgressão generalizada das regras. O fato de que nenhuma grande multinacional foi incomodada e que a organização de *Bretton Woods* é impotente para impor constrangimentos locais e diplomáticos, como no caso da Rússia, demonstra a pouca importância deste pilar e sua falta de credibilidade.

2. Uma estratégia anticorrupção para os países tomadores de empréstimos: a liberalização

O segundo pilar tem a ver com a ajuda aos governos que pedem apoio às suas iniciativas de combate à corrupção. A ajuda para a reforma das políticas econômicas e setoriais é o instrumento preconizado. O Banco propõe um quadro geral²⁰ que inclui:

- A desregulamentação. Ela reduziria as rendas improdutivas disponíveis e as tentações da corrupção (vide a NEP). Esta proposição apóia-se sobre a constatação de que existe uma forte correlação entre as distorções devidas às políticas públicas e a corrupção²¹. Nesta lógica, pressupõe-se que as reformas macro-econômicas, como a eliminação de controles e a introdução de mecanismos de mercado para a alocação de recursos escassos (créditos, importações, exportações, câmbio, etc.), produzem um resultado rápido que não requer nenhum recurso institucional forte. Se a corrupção freqüentemente persiste apesar das reformas, é porque estas não foram conduzidas até o fim. A teoria dos bloqueios corporativistas da NEP explica a má aplicação dos Programas de Ajuste e os aproveitadores de rendas improdutivas passam a ser os bodes expiatórios.
- Assessoria na gestão das políticas de liberalização para reduzir os riscos de corrupção. O Banco insiste em que estas políticas sejam adaptadas às capacidades institucionais e aos recursos financeiros do país²². Ele ressalta que, sem capacidade institucional, as políticas de liberalização adotadas, apesar das melhores intenções, podem conduzir a resultados decepcionantes ou, até mesmo, a um aumento da corrupção. É o caso da privatização das infra-estruturas que, a longo prazo, deveria ensejar uma redução da corrupção, mas que, no curto prazo, gerou uma proliferação de arranjos corruptos e a manutenção de situações de monopólio sem regulação. A criação de uma agência reguladora deveria preceder todas as políticas de privatização²³. Os riscos de aumento da corrupção também apareceram quando da implementação das políticas ambientais, das reformas tributárias que geraram um aumento da carga fiscal sobre as camadas superiores de renda e da redução da massa salarial do funcionalismo público. A redução dos salários do funcionalismo teve um efeito devastador nos desempenhos das administrações, causando a perda de empregados qualificados, a desmotivação do pessoal e um estímulo à busca de compensações ilegais. O Banco recomenda uma redução do número de funcionários públicos que possibilite manter o nível salarial dos remanescentes²⁴.

Se a estratégia de eliminação dos programas públicos não tiver sucesso, o Banco recomenda reformas administrativas que permitam reduzir os poderes discricionários dos funcionários públicos e o aumento da pressão competitiva sobre eles.

²⁰ Vide Rose-Ackerman, 1998.

²¹ World Bank, 1997b, Figura 3.

²² World Bank, 1997b.

²³ KAUFMANN et SIEGELBAUM, 1996.

²⁴ WORL BANK, 1997, b.

3. Os subsídios do Banco ao combate à corrupção: um enfoque institucional para a governança

A partir do momento em que a corrupção torna-se um problema sistêmico, uma política sustentável deve levar em conta a fragilidade do ambiente institucional e os fatores históricos, políticos e sociais. Estes determinam as estruturas de oportunidade e as consequências específicas de cada país. É nesta área que as análises institucionais marcam mais fortemente as políticas recomendadas pelo Sistema de Integridade Nacional. De acordo com o Banco, os gastos para a reforma das instituições representa 23% do total das despesas; 24 países pediram ajuda para combater a corrupção. O quadro geral proposto²⁵ articula as várias forças sociais em um diálogo entre os poderes (o governo e a administração) e os contra-poderes (a sociedade civil ou os parlamentos). O objetivo é evitar a dominação de um componente sobre os outros. Esta estratégia requer financiamentos do Banco em quatro áreas:

- *As pesquisas diagnósticas.* A provisão de serviços públicos de maneira eficiente requer a implementação de reformas administrativas adequadas mas, especialmente, o fortalecimento das políticas de avaliação baseadas nas comunidades de base, nos diagnósticos da qualidade dos serviços segundo os consumidores e nos dados de inspeção (presença setorial de subornos, quantias, tendências, principais vítimas, etc.). Investigações desse tipo foram feitas em 13 países e levantaram dados sobre o custo da corrupção e informações sobre a percepção dos setores mais afetados, permitindo decidir sobre as reformas prioritárias²⁶: as alfândegas de Guiné Bissau; o sistema fiscal da Letônia; a justiça (Albânia, Guatemala e Marrocos), e o sistema de adjudicação (Benin, Geórgia e Colômbia). Estas administrações receberam ajuda sob a forma de estágios de formação, de avaliação de desempenho, entre outros. Em Uganda²⁷, apesar de um aumento de 200% da despesa pública com a educação primária (1991-1993), o nível de escolarização está estagnado. Uma investigação em 250 escolas demonstrou que mais de 70% dos fundos de infra-estrutura foram desviados pelos poderes locais e que os inúmeros empregos fictícios e o recrutamento clientelístico baixaram a qualidade do ensino. A reforma consistiu em demissões e em apresentações periódicas em programas radiofônicos sobre as verbas alocadas a cada uma das escolas. Metodologicamente falando, as reformas propostas apóiam-se sobre análises econômicas e da gestão pública, e numa concepção pró-democrática da criatividade e da importância da mobilização da sociedade civil. O balanço da luta contra a corrupção em Uganda e na Tanzânia²⁸ permite aferir quais são as principais dificuldades encontradas. Em Uganda, o Movimento Nacional de Resistência chegou ao poder depois de cinco anos de guerra civil em um país saqueado pela cleftocracia, prometendo lutar contra a corrupção. A medida mais importante foi a criação de uma equipe de investigadores com amplos poderes para agir concretamente. Em 1994, A. RUZINDANA, na época inspetor geral, expôs sete casos típicos de corrupção para ilustrar que, apesar de todo os esforços realizados, a corrupção continuava forte no país. A razão principal era a incapacidade da maioria dos procedimentos judiciais de comprovar as alegações. Este balanço explica porque a reforma das instituições segundo uma lógica preventiva é atualmente privilegiada.
- *Um novo sistema de gestão pública* que funcione racionalmente, e funcionários públicos motivados e responsáveis pelo bem-estar coletivo. Este objetivo pode ser alcançado graças à competição entre os funcionários públicos e entre estes e o setor privado. A profissionalização do funcionalismo é uma fase indispensável que se apóia na seleção e promoção por mérito e não de acordo com as regras informais do apadrinhamento e do clientelismo. É preciso, também, que a remuneração seja adequada e compatível com os salários praticados no setor privado²⁹. Os salários do funcionalismo público de Cingapura estão entre os mais elevados do mundo e são o preço que esta Cidade-Estado aceitou pagar para ter uma administração eficiente e sem corrupção. O governo ugandense, a vitrine da boa governança na África, seguindo esta linha com o apoio do Banco e da USAID, começou uma reforma baseada na redução dos cargos e no aumento dos salários. A institucionalização de regras

²⁵ LANGSETH, STAPENHURST, POPE, 1997.

²⁶ WORLD BANK, Premnotes, n° 7, 1998.

²⁷ WORLD BANK, Premnotes n° 23, 1999.

²⁸ LANGSETH, STAPENHURST, 1997.

²⁹ WORLD BANK, 1997b, Figura 3.

formais precisas, mediante códigos de ética, gestão financeira robusta, recursos orçamentários para a formação do funcionalismo, auditorias surpresa, inspeção técnica das declarações de renda e, finalmente, a busca de equilíbrio entre o nível de responsabilidade nacional e local são algumas das medidas recomendadas. A experiência do Banco neste domínio revela que o progresso é lento e reversível se a estratégia não for global, antes de tudo porque muitos obstáculos serão levantados pelos perdedores (vide NEP).

- *Um arcabouço legal forte e um sistema judiciário independente* (vide NEI). O objetivo visado é o de clarificar e simplificar as leis, os direitos e os deveres, aumentando os riscos de detecção, as sanções e o rigor das punições em caso de desvio da norma. O Banco acumulou experiência em reformas do sistema judiciário na América Latina e na África que abrangem a seleção e promoção dos juízes, a melhoria da formação e dos instrumentos de trabalho à disposição deles, a reforma dos procedimentos penais, a melhoria do acesso à justiça graças à criação de tribunais de pequenas causas e o desenvolvimento de processos mais simples, menos demorados e menos custosos de resolução de litígios. A criação de órgãos especializados na luta contra a corrupção, o fortalecimento das auditorias e a instituição do “Ombudsman” surtem efeitos rapidamente se forem acompanhados dos meios necessários para o efetivo desempenho de suas funções³⁰. São mencionados o Chile e Hong Kong como exemplos. Este tipo de instituição só é eficiente se for independente dos interesses políticos e econômicos e não se prestar como instrumento de nenhuma estratégia antidemocrática.
- *Uma transparência maior e a construção de uma sociedade civil vigilante* protegem qualquer país contra a corrupção. Alguns aspectos desta quarta dimensão da luta anticorrupção extrapolam o mandato legal do Banco e constituem questões espinhosas. O Banco esforça-se em encorajar o empenho dos governos nesta luta³¹, demonstrando que é possível lutar contra a corrupção sem cometer suicídio político. Se a estratégia de cima para baixo não funciona porque os custos impostos aos líderes ultrapassam os eventuais benefícios, é necessário mobilizar o poder de pressão da sociedade civil para reforçar o campo das lideranças reformistas. O Banco pressupõe que a corrupção somente pode ser controlada a partir do momento em que os cidadãos deixarem de tolerá-la. Isto implica, ao mesmo tempo, em difusão de informação e fortalecimento das associações patronais e profissionais, dos grupos religiosos e das ONGs. Dentro do escopo do seu mandato e em resposta às demandas explícitas dos governos nacionais, o Banco vem promovendo, por meio do Instituto de Desenvolvimento Econômico (EDI), seminários para debater a questão da integridade pública. Estes seminários são realizados sob a forma de encontros entre as ONGs locais e os representantes do governo. A estratégia de parcerias sociais é proposta como um meio de transmissão de informação e formulação de demandas e como método de resolução de conflitos de interesse. O Banco deseja criar coalizões apartidárias de combate à corrupção (modelo de governança da NEI). A colaboração entre a Transparência Internacional e o Banco passou a ser permanente desde que ocorreu a convergência dos respectivos pontos de vista. Para o Banco, o setor privado é o principal ator a ser mobilizado, quer se trate dos negócios multinacionais ou locais.

As primeiras experiências de reforma institucional (Uganda, Tanzânia) já demonstraram que os principais bloqueios à criação de um Sistema de Integridade Nacional³² são: a) a falta de poder dos novos líderes políticos frente a uma administração resistente; b) o pouco compromisso dos novos dirigentes e a falta de credibilidade dos processos judiciais contra os integrantes das poderosas redes de corrupção; c) as promessas irrealis que desapontarão quem espera resultados rápidos; d) as reformas mal costuradas e desarticuladas que reduzem a corrupção em um domínio, mas a fazem aumentar em outros; e) as reformas que dependem muito da repressão e se arriscam a encorajar os abusos e acertos de contas em um sistema judiciário brutal e que, por outro lado, não possui meios de investigação para descobrir as provas indispesáveis; f) as reformas que só

³⁰ WORLD BANK, Premnotes nº 19, 1999.

³¹ KLITGAARD, 1998; WORLD BANK, Premnotes nº 29.

³² LANGSETH, STAPENHURST, 1997.

contemplam casos marginais ou a corrupção de pequeno porte, deixando imunes as poderosas e grandes redes, dando a impressão de injustiça; g) um processo de reforma em câmara fechada sem envolvimento dos grupos de atores interessados (sindicatos de funcionários públicos, associações de empregadores, ONGs, etc.), quer sejam eles os vencedores ou os perdedores da redução da corrupção.

III – Uma avaliação preliminar da viabilidade das reformas anticorrupção

A estratégia anticorrupção do Banco Mundial não se diferencia dos Programas de Ajuste Estrutural dos anos 1990: liberalização e governança. Três constatações levantam questões quanto à credibilidade e viabilidade das reformas para combater a corrupção. O Banco mostrou-se incapaz de pressionar os governos por causa de suas condicionalidades ou de controlar efetivamente a aplicação das reformas por motivo de injunções locais e diplomáticas³³. As esperanças levantadas pela liberalização subestimaram a complexidade dos seus efeitos sobre os ambientes onde predominam as fortes deficiências dos mercados e do Estado. A melhoria da governança corre o risco de não servir à resolução de conflitos globais nas estruturas sociais muito desiguais. Nesta seção serão abordadas somente a segunda e terceira constatações, uma vez que a primeira já foi amplamente discutida na época dos escândalos relacionados com a ajuda internacional à Rússia.

1. A liberalização e sua lógica econômica e política

A estratégia anticorrupção do Banco Mundial subestima, em sua versão liberalizante, os conflitos distributivos envolvidos e a inabilidade dos agentes para perceber realmente os ganhos que se podem esperar no longo prazo e as compensações necessárias no curto prazo para cobrir os custos. Os Programas de Ajuste Estrutural dos anos 1980 ensinaram que não existe compensação eficaz, que a destruição das políticas sociais conduzidas pelo Estado não permite atenuar o choque da transição e que “os Programas de Ajuste não dão certo”, isso é, o balanço dos resultados obtidos foi pífio e não gerou a desejada austeridade orçamentária. Por exemplo, as propostas de combate à corrupção pela simplificação tributária mediante a criação do imposto único não somente pareça irreal, mas contradiz a busca da redistribuição em favor das camadas mais desprivilegiadas. Da mesma maneira, a reforma da administração apóia-se nas demissões em massa, que aumentam o desemprego porque não ocorre a hipotética geração de empregos no setor privado. Ela põe em risco o poder aquisitivo da baixa classe média urbana, aumenta a inquietação social e é contraditória com a busca de uma estabilidade política que, supostamente, encorajaria os investimentos produtivos de longo prazo. Em um universo tão incerto quanto esse, os futuros beneficiários das reformas não oferecerão nenhuma compensação aos atuais perdedores, ainda mais por que os fenômenos de negociação mobilizam atores desiguais. As negociações secretas entre os membros da elite e os segmentos cooptados são freqüentemente preferidas. Os processos de privatização são um exemplo disto.

A economia política da privatização mostra que, nos PEDs, esse processo desencadeia mais freqüentemente uma luta entre facções do que um avanço no sentido de um modelo mais competitivo. O processo não reduz o peso do poder discricionário dos atores políticos e não aumenta a autonomia dos atores privados, uma vez que utiliza inúmeras formas ocultas de colusão. Estas são funcionais para as duas partes que trocam recursos entre si. O setor privado nacional, em sua dinâmica de acumulação primitiva de capital, passa a ter acesso ao monopólio e à isenção regulatória, enquanto os atores políticos ganham acesso aos recursos financeiros indispensáveis para o seu enriquecimento e para a manutenção das suas redes clientelísticas. Em um contexto de redução de vantagens mercantis (exportações primárias ou protecionismo industrial), a privatização torna-se uma fonte essencial de financiamento da vida política. Os investimentos diretos das multinacionais participam efetivamente das redes políticas, permitindo a criação de empreendimentos conjuntos com envolvimentos políticos ocultos. O sucesso ou o fracasso da transição para um setor privado competi-

³³ HIBOU, 1998.

tivo remete aos tipos de relações que existiam historicamente entre os atores políticos e econômicos quanto à natureza de bens que eles trocavam entre si e à maneira como se organizavam essas trocas. Uma análise positiva mostra como as privatizações reforçaram as alianças oficiais (redes legais) e os compromissos oficiosos. As redes político-econômicas ocultas organizam as trocas (legais e ilegais) dos vários recursos, suas respectivas compensações monetárias e não monetárias a longo prazo e a garantia da aplicação dos contratos informais e clandestinos. Desenvolve-se, enquanto isso, no Banco Mundial um discurso econômico mais ou menos realista sobre a privatização como um avanço no sentido da melhoria da competição, bem como uma realidade oculta, mas conhecida de todos (inclusive o Banco), sobre a dimensão política do fenômeno. As privatizações geram o fortalecimento das novas redes criadas pela liberalização desenfreada, sem dar origem a mercados competitivos. A natureza da corrupção decorre, assim, do tipo de conchavo existente entre as redes oficiais e ocultas onde se refugiam os atores políticos e econômicos que administram as estratégias de acumulação dos diferentes capitais (econômico, político, simbólico, etc.). A análise positiva demonstra que a regra do jogo da acumulação (as práticas concretas) é o conchavo e que o poder aumenta com a resolução oportunista dos conflitos de interesse e o desprezo pelas normas oficiais³⁴. Resta saber, portanto, como se constrói a análise normativa a partir deste dado. É exatamente este tipo de questão que os trabalhos teóricos sobre a governança tentam responder.

2. A governança e as redes sociais ocultas

A governança é geralmente definida pelo Banco Mundial de maneira sucinta e se parece muito com o discurso universalista normativo, no qual somente uma parte das teorias de base é usada e apenas algumas conclusões são mantidas. O estudo das teorias de governança saídas das reflexões sobre a crise do Estado ocidental permite, no entanto, avaliar os problemas causados por sua utilização pelos países em desenvolvimento. A governança parte da constatação de que o Estado é muito grande para resolver problemas pequenos, e muito pequeno para cuidar dos problemas grandes, e se insere a concepção de política sem política³⁵. De acordo com STOKER (1998), sua concepção das trocas entre a esfera política e a sociedade civil pode se reduzir a cinco proposições. Cada uma delas será a seguir comentada no contexto dos países em desenvolvimento (Estado e mercados falidos).

- A governança coloca em ação um jogo complexo de instituições e atores que não pertencem à esfera pública. Constatou-se que a complexidade dos problemas a resolver, a multiplicidade dos campos de intervenção e a extensão das instituições que conduzem a ação pública fragmentou as estruturas do poder político e multiplicou os centros de decisão, pondo em questão as limitações e a eficácia do modelo hierárquico vertical. Estes centros de decisão são obrigados a manter laços fortes entre si e com os media-dores não políticos (a sociedade civil, que inclui o setor privado). É preciso destacar que, se os grupos de pressão são institucionalizados, a coordenação deles somente não pode ser meramente mercantil. Ocorre, portanto, uma situação de coordenação híbrida (vide NEI), feita de cooperação e competição (a heterarquia).
- Os atores da governança trocam recursos entre si e são interdependentes. Em outras palavras, segundo esta lógica a acumulação de capital depende de fatores extra-econômicos gerados pelos ordenamentos em jogo. A vantagem competitiva deixa de ser o único resultado de uma alocação eficiente, mas também deriva das vantagens estruturais do sistema e do jogo entre suas instituições. O setor privado e a sociedade civil fornecem informações sobre as políticas públicas desejadas e o Estado demanda o reconhecimento de seu poder político. Se recursos forem diversificados, tornando-se facilmente comensuráveis, as relações de confiança passam a ser indispensáveis neste tipo de transação. A interdependência dos atores acentua as possibilidades de relações de cooperação, virtuosas ou não. A constatação de que ocorre uma acumulação compositiva, baseada em recursos múltiplos³⁶, demanda um esclarecimento sobre as consequências das redes de trocas econômico-políticas em funcionamento.

³⁴ CARTIER-BRESSON, 1997.

³⁵ ROSENAU, 1992.

³⁶ CARTIER-BRESSON, 1995 ; BAYART, ELLIS, HIBOU, 1997.

- As responsabilidades que cabiam antigamente ao Estado são, atualmente, compartilhadas. O envolvimento do setor privado aumentou e está associado à provisão de serviços (ONGs, subcontratações, delegações de serviços públicos) às decisões estratégicas (fornecimento de informações e *lobbies*). O ajuste do papel do Estado à sua nova capacidade de ação a favor da “redução de carga”³⁷, isto é, a privatização das funções típicas de Estado (por exemplo, a gestão alfandegária, a arbitragem privada da NEI) ou das funções sociais (provisão de bens e serviços). Em situação de governança, as fronteiras e as responsabilidades repartidas entre o Estado e o mercado (a atribuição dos desempenhos) são menos claras no domínio da ação social e econômica. É de se notar que, se os atores forem interdependentes, pode-se imaginar que a redução de carga é negociada em favor das redes mais poderosas, embora nem sempre as mais eficientes.
- As transações entre os ordenamentos são o resultado de negociações permanentes e freqüentemente baseadas no capital social dos atores. No vocabulário do Banco, o capital social é produzido conjuntamente pelo Estado (o capital social público) e a sociedade civil (o capital social cívico). Este último representa o crescimento do lucro econômico viabilizado pela interação social graças aos laços de confiança, às externalidades positivas dos saberes das redes sociais e, finalmente, à melhoria da capacidade de mobilizar ações coletivas. O capital social público pertence às instituições públicas que facilitam a atividade privada (por exemplo, os tribunais). A ausência de capital social é causada pela segmentação etno-lingüística, pela desigualdade de distribuição de renda ou pela redistribuição injusta. Ela constitui um obstáculo à interação dos atores sociais e isola o governo das demandas sociais. Entretanto, nos PEDs, ao acentuar a incerteza das regras do jogo, a negociação permanente corre o risco de encorajar as estratégias de dominação e submissão fundadas no poder discricionário, que estabelece o limite entre a tolerância e a repressão.
- A governança põe em ação as redes de atores autônomos (redes interpessoais auto-organizadas) de acordo com uma coordenação que não é nem mercantil nem hierárquica. A *heterarquia* representa uma coordenação de ordens institucionais ou sistemas funcionais diferentes (econômicos, políticos, legais, etc.), cada um com sua própria lógica. Ela tem interesse em reduzir os custos de transação por meio da circulação mais fácil de informações e da criação de sistemas de incentivos e sanções baseados em normas sociais e repetição de trocas. Supõe-se, portanto, que a governança favorece a adaptação e aprendizagem dos atores que participam das trocas entre a esfera econômica e política. É possível, então, agir sem apelar para o Estado e sua hierarquia vertical, que não são mais adequados a um mundo de redes interdependentes. O Estado é só um facilitador, um coordenador, encarregado de monitorar os ordenamentos políticos, econômicos, legais e sociais. As condições de aplicação do teorema de Coase (vide I.3, acima) limitam os domínios de aplicação. Por outro lado, o funcionamento das redes faz surgir lealdades que não são necessariamente benéficas à coletividade. As redes oficiais e transparentes que administram as trocas entre as esferas públicas e privadas freqüentemente possuem extensões nas redes ocultas, talvez criminosas. Estas costumam deter o verdadeiro poder de influência sobre a ação pública.

O interesse crescente da *heterarquia* como mecanismo de redução dos custos transacionais no âmbito da economia se explica pela dificuldade dos ordenamentos econômicos e políticos em alcançar suas metas específicas (a maximização do lucro, os PAS, etc.). Um dos bloqueios vem da racionalidade limitada dos agentes, que dá força às estratégias oportunistas que causam efeitos globais negativos. A especificidade dos ativos trocados, o capital social e a interdependência dos atores reduzem os riscos de traição e aumentam a solidariedade, o consenso e o respeito às regras do jogo, mas não se deve esquecer que estas podem ser as regras oficiais ou as regras ocultas e ilegais.

3. Governança e corrupção

O programa de pesquisa sobre a governança como instrumento de luta anticorrupção é interessante, mas foram analisados certos fatores que limitam sua credibilidade nos países em desenvolvimento.

³⁷ Hibou, 1999.

- A relação entre os Programas de Ajuste Estrutural e a governança é ambígua porque esses programas, ao destruírem os modelos de cidadania do fordismo periférico, podem bloquear o salto para um modelo que todo o mundo apresenta como pós-weberiano.
- O sucesso de um modelo de governança depende da eficiência superior do modo *heterárquico* de coordenação, ou seja: a) as relações pessoais entre os membros da elite, b) a manutenção de relações de confiança quando o número de partes intervenientes e a dinâmica material aumentam, c) da criação de uma visão de mundo compartilhada que garanta a legitimidade do projeto e sua viabilidade graças a uma lealdade compartilhada, d) o custo de coordenação entre ordenamentos diferentes que possuem cada qual sua própria lógica. Estas condições implicam em uma qualidade de informação e uma credibilidade dos compromissos que não existem comumente nos países em desenvolvimento.
- O modelo de governança não pode em hipótese alguma ser um modelo geral de coordenação que venha substituir os mercados e a hierarquia. Ele será sempre uma terceira via, adaptada aos problemas locais e às políticas setoriais, mas pouco operacional para resolver as questões gerais, tradicionalmente colocadas pelos partidos políticos e parlamentos. Assim, a definição de governança dada pelo Banco Mundial, ao fundir as noções de governo e governança (vide acima), não é operacional e se dilui facilmente nas generalidades. Só uma análise comparativa da eficiência relativa dos vários modos de coordenação (mercado, hierarquia, heterarquia) permitiria verificar em que situações a governança é mais vantajosa do que as outras formas de coordenação (vide NEI).
- A inserção da heterarquia em um sistema de mercado e hierarquia não ocorrerá sem muitos problemas e não é nada espontânea. Ela demanda um suporte institucional e os meios e recursos que oferecem um apoio material e simbólico a este modo de coordenação. Os recursos materiais investidos devem ser justificados pela demonstração de que a governança reduz efetivamente os custos de transação em um contexto em que as redes estejam abertas aos *outsiders*. Entretanto, se for necessário mantê-las fechadas para garantir a confiança, eles podem se tornar estruturas clânicas (não democráticas) de apropriação de vantagens e distribuição de favores (egoísmo de curto prazo) e, neste caso, não obteriam a obediência geral procurada mediante o bloqueio da entrada de novos parceiros sociais. Se as redes forem abertas, arriscam-se a tornar-se estruturas incapazes de tomar decisões firmes e de longa duração (aumento dos custos de transação). A cooperação desembocaria, então, em um consenso sem vida que eliminaria as tensões criativas produzidas pelos conflitos e sua superação. Assim, a heterarquia é uma mistura instável de cooperação e competição entre as redes de atores, pouco adequada ao mundo fortemente polarizado e marcado pela violência das relações sociais dos países em desenvolvimento.

Neste sentido, impõem-se três observações adicionais:

- Em primeiro lugar, a governança corre o risco de acentuar a crise dos partidos políticos ao reduzir suas funções e, por conseguinte, a legitimidade deles como mediadores das políticas públicas. As ONGs de elites poderiam tornar-se os novos vetores do clientelismo no quadro de diminuição de recursos do modelo mercantilista e, por outro lado, o sucesso das ONGs militantes reduziria a legitimidade do Estado. A questão da responsabilidade final pelos efeitos das políticas baixadas pela governança (a imputabilidade) continuaria sem resposta. Quem se beneficiaria com os bons desempenhos e quem sofreria (seria castigado) com os maus? Quem arbitraria os conflitos e de acordo com quais normas? Se a responsabilidade final continuar sendo do Estado, quais normas deveriam ser mantidas para avaliar a ação pública cujos efeitos políticos e econômicos costumam divergir no curto prazo?
- Existem diferentes graus de prioridade ou de conflitos entre os desempenhos econômicos e a coesão social. Se os desempenhos econômicos são oferecidos por uma administração de mercado, isto é, que restabelece os preços discriminantes, corre-se o risco de não reforçar a coesão social. A crise de legitimidade da administração pode se tornar mais pronunciada caso as complementações oferecidas pelas redes de segurança aos menos favorecidos deixarem de funcionar por falta de

meios ou de vontade política. A conversão das funções públicas às leis de mercado demanda referências normativas. A escolha de uma estratégia de longo prazo (gradualismo e aliança) ou de curto prazo (terapia de choque) é o cerne da questão.

- No que diz respeito à decisão e à provisão de serviços, a governança registra a diferença que existe entre as práticas concretas e as normas oficiais meramente simbólicas (Estado protetor). Mas a legitimação de um poder fundado somente nas práticas concretas de troca de informação e persuasão arrisca-se a ser fraca demais em um universo onde há carência de recursos materiais.
- Finalmente, no conjunto de situações em que o Estado (hierarquia vertical) é ocupado pela sociedade civil, a governança sem soberania não terá argumentos para recorrer ao princípio de autoridade em favor do bem comum. A hierarquia vertical será substituída parcialmente por uma coordenação horizontal de acordo com o modelo de governança, e a esfera política estará a serviço dos grupos mais bem organizados e mais ricos. A idéia de compensação dos perdedores perderá completamente sua credibilidade.

Um paradigma surgido do debate sobre Estado pós-weberiano e integrado de modo parcial à economia política do desenvolvimento, causa a estranha sensação de que não passa de um discurso mal-ajustado à democratização dos países em desenvolvimento.

CONCLUSÃO

A boa governança é ao mesmo tempo meio e fim da estratégia anticorrupção do Banco Mundial. Ela expõe toda uma panóplia pró-democracia e a favor do mercado que dificilmente poderá ser operacionalizada sem suprimir as múltiplas contradições do discurso do Banco.

Realmente, a governança somente poderia funcionar se a sociedade civil já estivesse organizada em grupos de interesses divergentes, mas de poderes semelhantes, como no modelo pluralista. À falta disso, não há razão para se supor que o sistema seja capaz de defender os excluídos e administrar os arranjos e as compensações necessárias à luta anticorrupção em suas duas vertentes (liberalização e reformas institucionais). A estratégia inteira depende da boa vontade dos atores sociais ou da eficiência das pressões baseadas em condicionalidades. A boa vontade demandaria uma esfera política sem paixões e um sistema de construção de lealdade construído sobre um forte lastro de legitimidade das instituições públicas. Esta estratégia, portanto, não se presta aos países sem tradição democrática e administrativa, porque a heterarquia e as ONGs serviriam apenas como disfarces para o clientelismo oculto. A democracia requer, nos países que padecem de forte desigualdade de distribuição de renda, a construção da cidadania graças à proteção social do Estado. Mas a proteção social, por sua vez, é incompatível com a liberalização econômica e com a governança.

A estratégia anticorrupção do Banco é contraditória com as escolhas que devem ser feitas para alcançar resultados a curto ou a longo prazo (gradualismo ou terapia de choque) e entre as propostas de terapia de choque e afirmação da necessidade de ajuste para os atores durante as negociações. Há certas contradições na montagem de um discurso focado na eficiência econômica e na estabilidade política que implicam em um sistema de legitimação do poder. Finalmente, o Banco subestima as tensões entre os efeitos parciais e setoriais (quanto às micro-legitimidades e micro-econômicos) e os efeitos gerais (macro-políticos e macro-econômicos), onde se misturam os elementos positivos e negativos da luta anticorrupção.

Assim, questiona-se se os países em desenvolvimento têm capacidade para construir suas instituições de acordo com um modelo de tecnocracia política pós-weberiana, ou seja, políticas públicas sem política? No estado atual do conhecimento, isto é pouco provável, especialmente porque não é possível saber com antecedência quais as formas institucionais que estarão mais aptas, de acordo com as atividades humanas envolvidas, para facilitar a transição para uma forma de modernidade possível para os países em desenvolvimento. A articulação entre o discurso positivo e o normativo parece, portanto, sugerir um roteiro para futuras pesquisas sobre a luta anticorrupção.

BIBLIOGRAFIA

- BARDHAM, P, The new institutional economics and development theory: a brief critical assessment, *World Development*, 1989, v. 17, n° 9, pp. 1389-1395.
- BAYART J-F, ELLIS S., HIBOU B., . La criminalisation de l'Etat , Paris, Ed. Complexe, 1997.
- CARTIER-BRESSON J., Les réseaux de corruption et la stratégie des "3S", Sleep, Silence, Smile", em Borghi e Meyer-Bisch, *La Corruption*, Ed Universitaire de Fribourg, 1995, pp. 81-106.
- _____. Quelques propositions pour une analyse comparative de la corruption en Europe de l'Ouest, *Revue internationale de politiques comparée*, 1997, v. 4, n° 2, pp. 265-295.
- _____. Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption: quelques enseignements pour les pays en développement", *Mondes en développement*, n° 102, 1998, pp. 25-40.
- GRELLET G. et GRELLET N., Développement des marchés et coûts de transaction. Une critique des politiques économiques libérales, *Revue Tiers Monde*, n° 157, 1999, pp. 37-49.
- HAGGARD S., LAFAY JD, MORRISSON C, La faisabilité politique de l'ajustement dans les pays en développement, Paris, Etudes du centre de développement, OCDE, 1995.
- HE, Y., Economie néo-institutionnelle et développement, une analyse synthétique, *Revue d'économie du développement*, 1995, v. 4, pp. 3-34.
- HIBOU B., Economie politique du discours de la Banque Mondiale en Afrique sub-saharienne, *Esprit*, 1998, n° 245.
- _____. La privatisation des Etats, Paris, Karthala, 1999.
- HUGON P., Le consensus de Washington en questions, *Revue Tiers Monde*, 1999, n° 157, pp. 11-36.
- EVANS A. et MOORE M., Editorial introduction, IDS bulletin, *The Bank, the state & development*, 1998, v. 29, n° 2, pp. 3-13.
- KAUFMANN D., Anticorruption strategies: starting afresh? Unconventional lessons from comparative analysis, em Staphenhurst e Kpundeh, *Curbing Corruption*, EDI, World Bank , 1999a, pp. 35-49.
- _____. Economic reforms: necessary but not sufficient to curb corruption?" em Staphenhurst e Kpundeh, *Curbing Corruption*, EDI, World Bank, 1999b, pp. 89-95
- KAUFMANN D. et SIEGELBAUM P., Privatization and corruption in transition economics, *Journal of International Affairs*, 1996 Winter, pp. 419-458.
- KHAN M., Patron-client networks and economic effects of corruption in Asia, *The European Journal of Development Research*, 1998, v. 10, n° 1, pp. 15-39.
- KLITGAARD R. La coopération internationale contre la corruption, *Finances et Développement*, 1998, Mars, pp. 3-6.
- KRUEGER A. O., Political economy of policy reform in developing countries, MIT press, 1993.
- LAL D., The political economy of predatory state, World Bank, mimeo, 1985.
- LANGSETH P., STAPENHURST R., National Integrity System Country Studies, World Bank, EDI, 1997.
- LANGSETH P., STAPENHURST R., POPE J., The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption, World Bank, EDI, 1997.
- ROSE-ACKERMAN S. (1998) "Une stratégie de réforme anticorruption", *Mondes en développement*, 1998, n°102, pp. 41-54.

ROSENEAU J., Governance. Order and change in world politics, em Roseneau e Czempiel, Governance without government, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-30.

SHLEIFER A., Establishing property rights, Proceedings of the World Bank annual conference on development economics, 1994-1995, pp. 93-117.

STOKER G., Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale de sciences sociales*, n° 155, 1998, pp. 19-30.

WILLIAMSON O., The institutions and governance of economic development and reform, Proceedings of the World Bank annual conference on development economics, 1994-1995, pp. 171-197.

WORLD BANK, The Challenge of Development, World Development Report, 1991.

_____. Governance and Development, 1992.

_____. Governance, The World Bank's Experience, 1994.

_____. Helping Countries Combat Corruption, The Role of the World Bank, PREM (poverty reduction and economic management), 1997a.

_____. L'Etat dans un monde en mutation, Rapport sur le Développement dans le Monde, 1997b.

_____. Premnotes, n° 7, New frontiers in diagnosing and combating corruption, 1998 ; n° 19, Using an ombudsman to oversee public officials, 1999 ; n° 23, Using surveys for public sector reform, 1999 ; n° 24, Fostering institutions to contain corruption, 1999; n° 29, Assessing political commitment to fighting corruption, 1999.

Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits, 1999.

ANEXO 1

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Preâmbulo

Os Estados Partes da presente convenção,

Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;

Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;

Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

Decididos a prevenir, detectar e dissuadir com maior eficácia as transferências internacionais de ativos adquiridos ilicitamente e a fortalecer a cooperação internacional para a recuperação destes ativos;

Reconhecendo os princípios fundamentais do devido processo nos processos penais e nos procedimentos civis ou administrativos sobre direitos de propriedade;

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;

Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, eqüidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;

Elogiando o trabalho da Comissão de Prevenção de Delitos e Justiça Penal e o Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Delito na prevenção e na luta contra a corrupção;

Recordando o trabalho realizado por outras organizações internacionais e regionais nesta esfera, incluídas as atividades do Conselho de Cooperação Aduaneira (também denominado Organização Mundial de Aduanas), o Conselho Europeu, a Liga dos Estados Árabes, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos, a Organização dos Estados Americanos, a União Africana e a União Européia;

Tomando nota com reconhecimento dos instrumentos multilaterais encaminhados para prevenir e combater a corrupção, incluídos, entre outros, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos em 29 de março de 1996, o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européias e dos Estados Partes da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia em 26 de maio de 1997, o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999, o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999 e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003;

Acolhendo com satisfação a entrada em vigor, em 29 de setembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional;

Chegaram em acordo ao seguinte:

Capítulo I

Disposições gerais

Artigo 1

Finalidade

A finalidade da presente Convenção é:

- a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção;
- b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos;
- c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Artigo 2

Definições

Aos efeitos da presente Convenção:

- a) Por “funcionário público” se entenderá: i) toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um Estado Parte, já designado ou empossado, permanente ou temporário, remunerado ou honorário, seja qual for o tempo dessa pessoa no cargo; ii) toda pessoa que desempenhe uma função pública, inclusive em um organismo público ou numa empresa pública, ou que preste um serviço público, segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte; iii) toda pessoa definida como “funcionário público” na legislação interna de um Estado Parte. Não obstante, aos efeitos de algumas medidas específicas incluídas no Capítulo II da presente Convenção, poderá entender-se por “funcionário público” toda pessoa que desempenhe uma função pública ou preste um serviço público segundo definido na legislação interna do Estado Parte e se aplique na esfera pertinente do ordenamento jurídico desse Estado Parte;

- b) Por "funcionário público estrangeiro" se entenderá toda pessoa que ocupe um cargo legislativo, executivo, administrativo ou judicial de um país estrangeiro, já designado ou empossado; e toda pessoa que exerça uma função pública para um país estrangeiro, inclusive em um organismo público ou uma empresa pública;
- c) Por "funcionário de uma organização internacional pública" se entenderá um funcionário público internacional ou toda pessoa que tal organização tenha autorizado a atuar em seu nome;
- d) Por "bens" se entenderá os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis e os documentos ou instrumentos legais que creditem a propriedade ou outros direitos sobre tais ativos;
- e) Por "produto de delito" se entenderá os bens de qualquer índole derivados ou obtidos direta ou indiretamente da ocorrência de um delito;
- f) Por "embargo preventivo" ou "apreensão" se entenderá a proibição temporária de transferir, converter ou trasladar bens, ou de assumir a custódia ou o controle temporário de bens sobre a base de uma ordem de um tribunal ou outra autoridade competente;
- g) Por "confisco" se entenderá a privação em caráter definitivo de bens por ordem de um tribunal ou outra autoridade competente;
- h) Por "delito determinante" se entenderá todo delito do qual se derive um produto que possa passar a constituir matéria de um delito definido no Artigo 23 da presente Convenção;
- i) Por "entrega vigiada" se entenderá a técnica consistente em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais Estados, o atravessem ou entrem nele, com o conhecimento e sob a supervisão de suas autoridades competentes, com o fim de investigar um delito e identificar as pessoas envolvidas em sua ocorrência.

Artigo 3

Âmbito de aplicação

1. A presente Convenção se aplicará, de conformidade com suas disposições, à prevenção, à investigação e à instrução judicial da corrupção e do embargo preventivo, da apreensão, do confisco e da restituição do produto de delitos identificados de acordo com a presente Convenção.
2. Para a aplicação da presente Convenção, a menos que contenha uma disposição em contrário, não será necessário que os delitos enunciados nela produzam dano ou prejuízo patrimonial ao Estado.

Artigo 4

Proteção da soberania

1. Os Estados Partes cumprirão suas obrigações de acordo com a presente Convenção em consonância com os princípios de igualdade soberana e integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados.
2. Nada do disposto na presente Convenção delegará poderes a um Estado Parte para exercer, no território de outro Estado, jurisdição ou funções que a legislação interna desse Estado reserve exclusivamente a suas autoridades.

Capítulo II

Medidas preventivas

Artigo 5

Políticas e práticas de prevenção da corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.
2. Cada Estado Parte procurará estabelecer e fomentar práticas eficazes encaminhadas a prevenir a corrupção.
3. Cada Estado Parte procurará avaliar periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.
4. Os Estados Partes, segundo procede e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, colaborarão entre si e com as organizações internacionais e regionais pertinentes na promoção e formulação das medidas mencionadas no presente Artigo. Essa colaboração poderá compreender a participação em programas e projetos internacionais destinados a prevenir a corrupção.

Artigo 6

Órgão ou órgãos de prevenção à corrupção

1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como:
 - a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.
2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções.
3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção.

Artigo 7

Setor Público

1. Cada Estado Parte, quando for apropriado e de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procurará adotar sistemas de convocação, contratação, retenção, promoção e aposentadoria de funcionários públicos e, quando proceder, de outros funcionários públicos não empossados, ou manter e fortalecer tais sistemas. Estes:
 - a) Estarão baseados em princípios de eficiência e transparência e em critérios objetivos como o mérito, a eqüidade e a aptidão;
 - b) Incluirão procedimentos adequados de seleção e formação dos titulares de cargos públicos que se considerem especialmente vulneráveis à corrupção, assim como, quando proceder, a rotação dessas pessoas em outros cargos;

c) Fomentarão uma remuneração adequada e escalas de soldo eqüitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento econômico do Estado Parte;

d) Promoverão programas de formação e capacitação que lhes permitam cumprir os requisitos de desempenho correto, honroso e devido de suas funções e lhes proporcionem capacitação especializada e apropriada para que sejam mais conscientes dos riscos da corrupção inerentes ao desempenho de suas funções. Tais programas poderão fazer referência a códigos ou normas de conduta nas esferas pertinentes.

1. Cada Estado Parte considerará também a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a fim de estabelecer critérios para a candidatura e eleição a cargos públicos.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e administrativas apropriadas, em consonância com os objetivos da presente Convenção e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para aumentar a transparência relativa ao financiamento de candidaturas a cargos públicos eletivos e, quando proceder, relativa ao financiamento de partidos políticos.

3. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, procurará adotar sistemas destinados a promover a transparência e a prevenir conflitos de interesses, ou a manter e fortalecer tais sistemas.

Artigo 8

Códigos de conduta para funcionários públicos

1. Com o objetivo de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, promoverá, entre outras coisas, a integridade, a honestidade e a responsabilidade entre seus funcionários públicos.

2. Em particular, cada Estado Parte procurará aplicar, em seus próprios ordenamentos institucionais e jurídicos, códigos ou normas de conduta para o correto, honroso e devido cumprimento das funções públicas.

3. Com vistas a aplicar as disposições do presente Artigo, cada Estado Parte, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, tomará nota das iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais, tais como o Código Internacional de Conduta para os titulares de cargos públicos, que figura no anexo da resolução 51/59 da Assembléia Geral de 12 de dezembro de 1996.

4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.

5. Cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistemas para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesses relativo a suas atribuições como funcionários públicos.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, medidas disciplinares ou de outra índole contra todo funcionário público que transgrida os códigos ou normas estabelecidos em conformidade com o presente Artigo.

Artigo 9

Contratação pública e gestão da fazenda pública

1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará as medidas necessárias para estabelecer sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas, em cuja aplicação se poderá ter em conta valores mínimos apropriados, deverão abordar, entre outras coisas:

- a) A difusão pública de informação relativa a procedimentos de contratação pública e contratos, incluída informação sobre licitações e informação pertinente ou oportuna sobre a adjudicação de contratos, a fim de que os licitadores potenciais disponham de tempo suficiente para preparar e apresentar suas ofertas;
- b) A formulação prévia das condições de participação, incluídos critérios de seleção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação;
- c) A aplicação de critérios objetivos e predeterminados para a adoção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos;
- d) Um mecanismo eficaz de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos conforme o presente parágrafo;
- e) Quando proceda, a adoção de medidas para regulamentar as questões relativas ao pessoal encarregado da contratação pública, em particular declarações de interesse relativo de determinadas contratações públicas, procedimentos de pré-seleção e requisitos de capacitação.

2. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, adotará medidas apropriadas para promover a transparência e a obrigação de render contas na gestão da fazenda pública. Essas medidas abarcarão, entre outras coisas:

- a) Procedimentos para a aprovação do pressuposto nacional;
- b) A apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos;
- c) Um sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente;
- d) Sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno; e
- e) Quando proceda, a adoção de medidas corretivas em caso de não cumprimento dos requisitos estabelecidos no presente parágrafo.

3. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará as medidas que sejam necessárias nos âmbitos civil e administrativo para preservar a integridade dos livros e registros contábeis, financeiros ou outros documentos relacionados com os gastos e ingressos públicos e para prevenir a falsificação desses documentos.

Artigo 10

Informação pública

Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:

- a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;
- b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e
- c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.

Artigo 11

Medidas relativas ao poder judiciário e ao ministério público

- 1. Tendo presentes a independência do poder judiciário e seu papel decisivo na luta contra a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico e sem menosprezar a independência do poder judiciário, adotará medidas para reforçar a integridade e evitar toda oportunidade de corrupção entre os membros do poder judiciário. Tais medidas poderão incluir normas que regulem a conduta dos membros do poder judiciário.
- 2. Poderão formular-se e aplicar-se no ministério público medidas com idêntico fim às adotadas no parágrafo 1 do presente Artigo nos Estados Partes em que essa instituição não forme parte do poder judiciário mas goze de independência análoga.

Artigo 12

Setor Privado

- 1. Cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado, assim como, quando proceder, prever sanções civis, administrativas ou penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas em caso de não cumprimento dessas medidas.
- 2. As medidas que se adotem para alcançar esses fins poderão consistir, entre outras coisas, em:
 - a) Promover a cooperação entre os organismos encarregados de fazer cumprir a lei e as entidades privadas pertinentes;
 - b) Promover a formulação de normas e procedimentos com o objetivo de salvaguardar a integridade das entidades privadas pertinentes, incluídos códigos de conduta para o correto, honroso e devido exercício das atividades comerciais e de todas as profissões pertinentes e para a prevenção de conflitos de interesses, assim como para a promoção do uso de boas práticas comerciais entre as empresas e as relações contratuais das empresas com o Estado;
 - c) Promover a transparência entre entidades privadas, incluídas, quando proceder, medidas relativas à identificação das pessoas jurídicas e físicas envolvidas no estabelecimento e na gestão de empresas;
 - d) Prevenir a utilização indevida dos procedimentos que regulam as entidades privadas, incluindo os procedimentos relativos à concessão de subsídios e licenças pelas autoridades públicas para atividades comerciais;
 - e) Prevenir os conflitos de interesse impondo restrições apropriadas, durante um período razoável, às atividades profissionais de ex-funcionários públicos ou à contratação de funcionários públicos pelo setor privado depois de sua renúncia ou aposentadoria quando essas atividades ou essa contratação estejam diretamente relacionadas com as funções desempenhadas ou supervisionadas por esses funcionários públicos durante sua permanência no cargo;

f) Velar para que as empresas privadas, tendo em conta sua estrutura e tamanho, disponham de suficientes controles contábeis internos para ajudar a prevenir e detectar os atos de corrupção e para que as contas e os estados financeiros requeridos dessas empresas privadas estejam sujeitos a procedimentos apropriados de auditoria e certificação;

3. A fim de prevenir a corrupção, cada estado parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com suas leis e regulamentos internos relativos à manutenção de livros e registros, à divulgação de estados financeiros e às normas de contabilidade e auditoria, para proibir os seguintes atos realizados com o fim de cometer quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção:

- a) O estabelecimento de contas não registradas em livros;
- b) A realização de operações não registradas em livros ou mal especificadas;
- c) O registro de gastos inexistentes;
- d) O juízo de gastos nos livros de contabilidade com indicação incorreta de seu objetivo;
- e) A utilização de documentos falsos; e
- f) A destruição deliberada de documentos de contabilidade antes do prazo previsto em lei.

2. Cada Estado Parte ditará a dedução tributária relativa aos gastos que venham a constituir suborno, que é um dos elementos constitutivos dos delitos qualificados de acordo com os Artigos 15 e 16 da presente Convenção e, quando proceder, relativa a outros gastos que tenham tido por objetivo promover um comportamento corrupto.

Artigo 13

Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa. Essa participação deveria esforçar-se com medidas como as seguintes:

- a) Aumentar a transparência e promover a contribuição da cidadania aos processos de adoção de decisões;
- b) Garantir o acesso eficaz do público à informação;
- c) Realizar atividade de informação pública para fomentar a intransigência à corrupção, assim como programas de educação pública, incluídos programas escolares e universitários;
- d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e difundir informação relativa à corrupção. Essa liberdade poderá estar sujeita a certas restrições, que deverão estar expressamente qualificadas pela lei e ser necessárias para: i) Garantir o respeito dos direitos ou da reputação de terceiros; ii) Salvaguardar a segurança nacional, a ordem pública, ou a saúde ou a moral públicas.

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Artigo 14

Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro

1. Cada Estado Parte:

a) Estabelecerá um amplo regimento interno de regulamentação e supervisão dos bancos e das instituições financeiras não-bancárias, incluídas as pessoas físicas ou jurídicas que prestem serviços oficiais ou oficiosos de transferência de dinheiro ou valores e, quando proceder, outros órgãos situados dentro de sua jurisdição que sejam particularmente suspeitos de utilização para a lavagem de dinheiro, a fim de prevenir e detectar todas as formas de lavagem de dinheiro, e em tal regimento há de se apoiar fortemente nos requisitos relativos à identificação do cliente e, quando proceder, do beneficiário final, ao estabelecimento de registros e à denúncia das transações suspeitas;

b) Garantirá, sem prejuízo à aplicação do Artigo 46 da presente Convenção, que as autoridades de administração, regulamentação e cumprimento da lei e demais autoridades encarregadas de combater a lavagem de dinheiro (incluídas, quando seja pertinente de acordo com a legislação interna, as autoridades judiciais) sejam capazes de cooperar e intercambiar informações nos âmbitos nacional e internacional, de conformidade com as condições prescritas na legislação interna e, a tal fim, considerará a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro.

1. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas viáveis para detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de efetivo e de títulos negociáveis pertinentes, sujeitos a salvaguardas que garantam a devida utilização da informação e sem restringir de modo algum a circulação de capitais lícitos. Essas medidas poderão incluir a exigência de que os particulares e as entidades comerciais notifiquem as transferências transfronteiriças de quantidades elevadas de efetivos e de títulos negociáveis pertinentes.

2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de aplicar medidas apropriadas e viáveis para exigir às instituições financeiras, incluídas as que remetem dinheiro, que: a) Incluam nos formulários de transferência eletrônica de fundos e mensagens conexas

informação exata e válida sobre o remetente;

- b) Mantenham essa informação durante todo o ciclo de operação; e
- c) Examinem de maneira mais minuciosa as transferências de fundos que não contenham informação completa sobre o remetente.

1. Ao estabelecer um regimento interno de regulamentação e supervisão de acordo com o presente Artigo, e sem prejuízo do disposto em qualquer outro Artigo da presente Convenção, recomenda-se aos Estados Partes que utilizem como guia as iniciativas pertinentes das organizações regionais, interregionais e multilaterais de luta contra a lavagem de dinheiro.

2. Os Estados Partes se esforçarão por estabelecer e promover a cooperação em escala mundial, regional, sub-regional e bilateral entre as autoridades judiciais, de cumprimento da lei e de regulamentação financeira a fim de combater a lavagem de dinheiro.

Capítulo III

Penalização e aplicação da lei

Artigo 15

Suborno de funcionários públicos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais;

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no cumprimento de suas funções oficiais.

Artigo 16

Suborno de funcionários públicos estrangeiros e de funcionários de organizações internacionais públicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a promessa, oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a um funcionário público estrangeiro ou a um funcionário de organização internacional pública, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais para obter ou manter alguma transação comercial ou outro benefício indevido em relação com a realização de atividades comerciais internacionais.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a solicitação ou aceitação por um funcionário público estrangeiro ou funcionário de organização internacional pública, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em proveito próprio ou no de outra pessoa ou entidade, com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais.

Artigo 17

Malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a malversação ou o peculato, a apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens, fundos ou títulos públicos ou privados ou qualquer outra coisa de valor que se tenham confiado ao funcionário em virtude de seu cargo.

Artigo 18

Tráfico de influências

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão a um funcionário público ou a qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido que redunde em proveito do instigador original do ato ou de qualquer outra pessoa;

b) A solicitação ou aceitação por um funcionário público ou qualquer outra pessoa, de forma direta ou indireta, de um benefício indevido que redunde em seu proveito próprio ou no de outra pessoa com o fim de que o funcionário público ou a pessoa abuse de sua influência real ou suposta para obter de uma administração ou autoridade do Estado Parte um benefício indevido.

Artigo 19

Abuso de funções

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o abuso de funções ou do cargo, ou seja, a realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade.

Artigo 20

Enriquecimento ilícito

Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele.

Artigo 21

Suborno no setor privado

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais:

a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar;

b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar.

Artigo 22

Malversação ou peculato de bens no setor privado

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais, a malversação ou peculato, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de quaisquer bens, fundos ou títulos privados ou de qualquer outra coisa de valor que se tenha confiado a essa pessoa por razão de seu cargo.

Artigo 23

Lavagem de produto de delito

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente:

a) A conversão ou a transferência de bens, sabendo-se que esses bens são produtos de delito, com o propósito de ocultar ou dissimular a origem ilícita dos bens e ajudar a qualquer pessoa envolvida na prática do delito com o objetivo de afastar as consequências jurídicas de seus atos; ii) A ocultação ou dissimulação da verdadeira natureza, origem, situação, disposição, movimentação ou da propriedade de bens o do legítimo direito a estes, sabendo-se que tais bens são produtos de delito;

b) Com sujeição aos conceitos básicos de seu ordenamento jurídico: i) A aquisição, possessão ou utilização de bens, sabendo-se, no momento de sua receptação, de que se tratam de produto de delito; ii) A participação na prática de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com o presente Artigo, assim como a associação e a confabulação para cometê-los, a tentativa de cometê-los e a ajuda, incitação, facilitação e o assessoramento com vistas à sua prática.

2. Para os fins de aplicação ou colocação em prática do parágrafo 1 do presente Artigo: a) Cada Estado Parte velará por aplicar o parágrafo 1 do presente Artigo à gama mais ampla possível de delitos determinantes; b) Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes, como mínimo, uma ampla gama de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção;

c) Aos efeitos do item "b)" supra, entre os delitos determinantes se incluirão os delitos cometidos tanto dentro como fora da jurisdição do Estado Parte interessado. Não obstante, os delitos cometidos fora da jurisdição de um Estado Parte constituirão delito determinante sempre e quando o ato correspondente seja delito de acordo com a legislação interna do Estado em que se tenha cometido e constitui-se assim mesmo delito de acordo com a legislação interna do Estado Parte que aplique ou ponha em prática o presente Artigo se o delito houvesse sido cometido ali;

d) Cada Estado Parte proporcionará ao Secretário Geral das Nações Unidas uma cópia de suas leis destinadas a dar aplicação ao presente Artigo e de qualquer emenda posterior que se atenha a tais leis;

e) Se assim requererem os princípios fundamentais da legislação interna de um Estado Parte, poderá dispor-se que os delitos enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo não se apliquem às pessoas que tenham cometido o delito determinante.

Artigo 24

Encobrimento

Sem prejuízo do disposto no Artigo 23 da presente Convenção, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outra índole que sejam necessárias para qualificar o delito, quando cometido intencionalmente após a prática de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção mas sem haver participados deles, o encobrimento ou a retenção contínua de bens sabendo-se que tais bens são produtos de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 25

Obstrução da justiça

Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometidos intencionalmente:

a) O uso da força física, ameaças ou intimidação, ou a promessa, o oferecimento ou a concessão de um benefício indevido para induzir uma pessoa a prestar falso testemunho ou a atrapalhar a prestação de testemunho ou a apartação de provas em processos relacionados com a prática dos delitos qualificados de acordo com essa Convenção;

b) O uso da força física, ameaças ou intimidação para atrapalhar o cumprimento das funções oficiais de um funcionário da justiça ou dos serviços encarregados de fazer cumprir-se a lei em relação com a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção. Nada do previsto no presente Artigo menosprezará a legislação interna dos Estados Partes que disponham de legislação que proteja a outras categorias de funcionários públicos.

Artigo 26

Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.

3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.

4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo.

Artigo 27

Participação ou tentativa

1. Cada Estado Parte adotará as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, em conformidade com sua legislação interna, qualquer forma de participação, seja ela como cúmplice, colaborador ou instigador, em um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte poderá adotar as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, em conformidade com sua legislação interna, toda tentativa de cometer um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado Parte poderá adotar as medidas legislativas e de outras índoless que sejam necessárias para qualificar como delito, em conformidade com sua legislação interna, a preparação com vistas a cometer um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Artigo 28

Conhecimento, intenção e propósito como elementos de um delito

O conhecimento, a intenção ou o propósito que se requerem como elementos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção poderão inferir-se de circunstâncias fáticas objetivas.

Artigo 29

Prescrição

Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e estabelecerá um prazo maior ou interromperá a prescrição quando o presumido delinquente tenha evadido da administração da justiça.

Artigo 30

Processo, sentença e sanções

1. Cada Estado Parte punirá a prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção com sanções que tenham em conta a gravidade desses delitos.

2. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer ou manter, em conformidade com seu ordenamento jurídico e seus princípios constitucionais, um equilíbrio apropriado entre quaisquer imunidades ou prerrogativas jurisdicionais outorgadas a seus funcionários públicos para o cumprimento de suas funções e a possibilidade, se necessário, de proceder efetivamente à investigação, ao indiciamento e à sentença dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado Parte velará para que se exerçam quaisquer faculdades legais discricionárias de que disponham conforme sua legislação interna em relação ao indiciamento de pessoas pelos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção a fim de dar máxima eficácia às medidas adotadas para fazer cumprir a lei a respeito desses delitos, tendo devidamente em conta a necessidade de preveni-los.

4. Quando se trate dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas, em conformidade com sua legislação interna e levando devidamente em consideração os direitos de defesa, com vistas a procurar que, ao impor condições em relação com a decisão de conceder liberdade em espera de juízo ou apelação, se tenha presente a necessidade de garantir o comparecimento do acusado em todo procedimento penal posterior.

5. Cada Estado Parte terá em conta a gravidade dos delitos pertinentes ao considerar a eventualidade de conceder a liberdade antecipada ou a liberdade condicional a pessoas que tenham sido declaradas culpadas desses delitos.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, procedimentos em virtude dos quais um funcionário público que seja acusado de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção possa, quando proceder, ser destituído, suspenso ou transferido pela autoridade correspondente, tendo presente o respeito ao princípio de presunção de inocência.

7. Quando a gravidade da falta não justifique e na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer procedimentos para inabilitar, por mandado judicial ou outro meio apropriado e por um período determinado em sua legislação interna, as pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção para:

- a) Exercer cargos públicos; e
- b) Exercer cargos em uma empresa de propriedade total ou parcial do Estado.

7. O parágrafo 1 do presente Artigo não prejudicará a aplicação de medidas disciplinares pelas autoridades competentes contra funcionários públicos.

8. Nada do disposto na presente Convenção afetará o princípio de que a descrição dos delitos qualificados de acordo com ela e dos meios jurídicos de defesa aplicáveis ou demais princípios jurídicos que regulam a legalidade de uma conduta que a reservada à legislação interna dos Estados Partes e de que esses delitos haverão de ser perseguidos e sancionados em conformidade com essa legislação.

9. Os Estados Partes procurarão promover a reinserção social das pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 31

Embargo preventivo, apreensão e confisco

1. Cada Estado Parte adotará, no maior grau permitido em seu ordenamento jurídico interno, as medidas que sejam necessárias para autorizar o confisco:

a) Do produto de delito qualificado de acordo com a presente Convenção ou de bens cujo valor corresponda ao de tal produto;

b) Dos bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados utilizados na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para permitir a identificação, localização, embargo preventivo ou a apreensão de qualquer bem a que se tenha referência no parágrafo 1 do presente Artigo com vistas ao seu eventual confisco.

2. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com sua legislação interna, as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para regular a administração, por parte das autoridades competentes, dos bens embargados, incautados ou confiscados compreendidos nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo.

3. Quando esse produto de delito se tiver transformado ou convertido parcialmente ou totalmente em outros bens, estes serão objeto das medidas aplicáveis a tal produto de acordo com o presente Artigo.

4. Quando esse produto de delito se houver mesclado com bens adquiridos de fontes lícitas, esses bens serão objeto de confisco até o valor estimado do produto mesclado, sem menosprezo de qualquer outra faculdade de embargo preventivo ou apreensão.

5. Os ingressos e outros benefícios derivados desse produto de delito, de bens nos quais se tenham transformado ou convertido tal produto ou de bens que se tenham mesclado a esse produto de delito também serão objeto das medidas previstas no presente Artigo, da mesma maneira e no mesmo grau que o produto do delito.

6. Aos efeitos do presente Artigo e do Artigo 55 da presente Convenção, cada Estado Parte facultará a seus tribunais ou outras autoridade competentes para ordenar a apresentação ou a apreensão de documentos bancários, financeiros ou comerciais. Os Estados Partes não poderão abster-se de aplicar as disposições do presente parágrafo amparando-se no sigilo bancário.

7. Os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de um delinquente que demonstre a origem lícita do alegado produto de delito ou de outros bens expostos ao confisco, na medida em que ele seja conforme com os princípios fundamentais de sua legislação interna e com a índole do processo judicial ou outros processos.

8. As disposições do presente Artigo não se interpretarão em prejuízo do direito de terceiros que atuem de boa-fé.

9. Nada do disposto no presente Artigo afetará o princípio de que as medidas nele previstas se definirão e aplicar-se-ão em conformidade com a legislação interna dos Estados Partes e com sujeição a este.

Artigo 32

Proteção a testemunhas, peritos e vítimas

1. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas, em conformidade com seu ordenamento jurídico interno e dentro de suas possibilidades, para proteger de maneira eficaz contra eventuais atos de represália ou intimidação as testemunhas e peritos que prestem testemunho sobre os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, assim como, quando proceder, a seus familiares e demais pessoas próximas.

2. As medidas previstas no parágrafo 1 do presente Artigo poderão consistir, entre outras, sem prejuízo dos direitos do acusado e incluindo o direito de garantias processuais, em:

a) Estabelecer procedimentos para a proteção física dessas pessoas, incluída, na medida do necessário e do possível, sua remoção, e permitir, quando proceder, à proibição total ou parcial de revelar informação sobre sua identidade e paradeiro;

b) Estabelecer normas probatórias que permitam que as testemunhas e peritos prestem testemunho sem pôr em perigo a segurança dessas pessoas, por exemplo, aceitando o testemunho mediante tecnologias de comunicação como a videoconferência ou outros meios adequados.

1. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados com outros Estados para a remoção das pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo.

2. As disposições do presente Artigo se aplicarão também às vítimas na medida em que sejam testemunhas.

3. Cada Estado Parte permitirá, com sujeição a sua legislação interna, que se apresentem e considerem as opiniões e preocupações das vítimas em etapas apropriadas das ações penais contra os criminosos sem menosprezar os direitos de defesa.

Artigo 33

Proteção aos denunciantes

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 34

Conseqüências dos atos de corrupção

Com a devida consideração aos direitos adquiridos de boa-fé por terceiros, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas para eliminar as conseqüências dos atos de corrupção. Neste contexto, os Estados Partes poderão considerar a corrupção um fator pertinente em procedimentos jurídicos encaminhados a anular ou deixar sem efeito um contrato ou a revogar uma concessão ou outro instrumento semelhante, o adotar qualquer outra medida de correção.

Artigo 35

Indenização por danos e prejuízos

Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com os princípios de sua legislação interna, para garantir que as entidades ou pessoas prejudicadas como conseqüência de um ato de corrupção tenham direito a iniciar uma ação legal contra os responsáveis desses danos e prejuízos a fim de obter indenização.

Artigo 36

Autoridades especializadas

Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, se certificará de que dispõe de um ou mais órgãos ou pessoas especializadas na luta contra a corrupção mediante a aplicação coercitiva da lei. Esse(s) órgão(s) ou essa(s) pessoa(s) gozarão da independência necessária, conforme os princípios fundamentais do ordenamento jurídico do Estado Parte, para que possam desempenhar suas funções com eficácia e sem pressões indevidas. Deverá proporcionar-se a essas pessoas ou ao pessoal desse(s) órgão(s) formação adequada e recursos suficientes para o desempenho de suas funções.

Artigo 37

Cooperação com as autoridades encarregadas de fazer cumprir a lei

1. Cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de prever, em casos apropriados, a mitigação de pena de toda pessoa acusada que preste cooperação substancial à investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

3. Cada Estado parte considerará a possibilidade de prever, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a concessão de imunidade judicial a toda pessoa que preste cooperação substancial na investigação ou no indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

4. A proteção dessas pessoas será, mutatis mutandis, a prevista no Artigo 32 da presente Convenção.

5. Quando as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo se encontrem em um Estado Parte e possam prestar cooperação substancial às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes interessados poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados, em conformidade com sua legislação interna, a respeito da eventual concessão, por esse Estado Parte, do trato previsto nos parágrafos 2 e 3 do presente Artigo.

Artigo 38

Cooperação entre organismos nacionais

Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para estabelecer a cooperação entre, de um lado, seus organismos públicos, assim como seus funcionários públicos, e, do outro, seus organismos encarregados de investigar e processar judicialmente os delitos. Essa cooperação poderá incluir:

a) Informar a esses últimos organismos, por iniciativa do Estado Parte, quando tenha motivos razoáveis para suspeitar-se que fora praticado algum dos crimes qualificados de acordo com os Artigos 15, 21 e 23 da presente Convenção; ou

b) Proporcionar a esses organismos toda a informação necessária mediante solicitação.

Artigo 39 Cooperação entre os organismos nacionais e o setor privado

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com seu direito interno, para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer que seus cidadãos e demais pessoas que tenham residência em seu território a denunciar ante os organismos nacionais de investigação e o ministério público a prática de todo delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Artigo 40

Sigilo bancário

Cada Estado Parte velará para que, no caso de investigações penais nacionais de delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, existam em seu ordenamento jurídico interno mecanismos apropriados para eliminar qualquer obstáculo que possa surgir como consequência da aplicação da legislação relativa ao sigilo bancário.

Artigo 41

Antecedentes penais

Cada Estado Parte poderá adotar as medidas legislativas ou de outras índoles que sejam necessárias para ter em conta, nas condições e para os fins que estime apropriados, toda prévia declaração de culpabilidade de um presumido criminoso em outro Estado a fim de utilizar essa informação em ações penais relativas a delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 42

Jurisdição

1. Cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição a respeito dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção quando:

- a) O delito se cometa em seu território; ou
- b) O delito se cometa a bordo de uma embarcação que possua identificação de tal Estado ou de uma aeronave registrada sob suas leis no momento de sua prática.

2. Com sujeição ao disposto no Artigo 4 da presente Convenção, um Estado Parte também poderá estabelecer sua jurisdição para ter conhecimento de tais delitos quando:

- a) O delito se cometa contra um de seus cidadãos;
- b) O delito seja cometido por um de seus cidadãos ou por um estrangeiro que tenha residência em seu território;
- c) O delito seja um dos delitos qualificados de acordo com o inciso "ii)" da parte "b)" do parágrafo 1 do Artigo 23 da presente Convenção e se cometa fora de seu território com vistas à prática, dentro de seu território, de um delito qualificado de acordo com os incisos "i)" e "ii)" da parte "a)" ou inciso "i)" da parte "b)" do parágrafo 1 do Artigo 23 da presente Convenção; ou
- d) O delito se cometa contra o Estado Parte.

1. Aos efeitos do Artigo 44 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias para estabelecer a jurisdição relativa aos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção quando o presumido criminoso se encontre em seu território e o Estado Parte não o extradite pelo fato de ser um de seus cidadãos.

2. Cada Estado Parte poderá também adotar as medidas que sejam necessárias para estabelecer sua jurisdição a respeito dos delitos qualificados na presente Convenção quando o presumido criminoso se encontre em seu território e o Estado Parte não o extradite.

3. Se um Estado Parte que exerce sua jurisdição de acordo com os parágrafos 1 ou 2 do presente Artigo for notificado, ou tomar conhecimento por outro meio, de que outros Estados Partes estão realizando uma investigação, um processo ou uma ação judicial relativos aos mesmos fatos, as autoridades competentes desses Estados Partes se consultarão, segundo proceda, a fim de coordenar suas medidas.

4. Sem prejuízo às normas do direito internacional geral, a presente Convenção não excluirá o exercício das competências penais estabelecidas pelos Estados Partes em conformidade com suas legislações internas.

Capítulo IV

Cooperação internacional

Artigo 43

Cooperação internacional

1. Os Estados Partes cooperarão em assuntos penais conforme o disposto nos Artigos 44 a 50 da presente Convenção. Quando proceda e estiver em consonância com seu ordenamento jurídico interno, os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se assistência nas investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas com a corrupção.

2. Em questões de cooperação internacional, quando a dupla incriminação seja um requisito, este se considerará cumprido se a conduta constitutiva do delito relativo ao qual se solicita assistência é um delito de acordo com a legislação de ambos os Estados Partes, independentemente se as leis do Estado Parte requerido incluem o delito na mesma categoria ou o denominam com a mesma terminologia que o Estado Parte requerente.

Artigo 44

Extradicação

1. O presente Artigo se aplicará a todos os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção no caso de que a pessoa que é objeto de solicitação de extradição se encontre no território do Estado Parte requerido, sempre e quando o delito pelo qual se pede a extradição seja punível de acordo com a legislação interna do Estado Parte requerente e do Estado Parte requerido.

2. Sem prejuízo ao disposto no parágrafo 1 do presente Artigo, os Estados Partes cuja legislação o permitam poderão conceder a extradição de uma pessoa por quaisquer dos delitos compreendidos na presente Convenção que não sejam puníveis com relação à sua própria legislação interna.

3. Quando a solicitação de extradição incluir vários delitos, dos quais ao menos um dê lugar à extradição conforme o disposto no presente Artigo e alguns não derem lugar à extradição devido ao período de privação de liberdade que toleram mas guardem relação com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, o Estado Parte requerido poderá aplicar o presente Artigo também a respeito desses delitos.

4. Cada um dos delitos aos quais se aplicam o presente Artigo se considerará incluído entre os delitos que dão lugar à extradição em todo tratado de extradição vigente entre os Estados Partes. Estes se comprometem a incluir tais delitos como causa de extradição em todo tratado de extradição que celebrem entre si. Os Estados Partes cujas legislações os permitam, no caso de que a presente Convenção sirva de base para a extradição, não considerarão de caráter político nenhum dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

5. Se um Estado Parte que submete a extradição à existência de um tratado recebe uma solicitação de extradição de outro Estado Parte com o qual não celebra nenhum tratado de extradição, poderá considerar a presente Convenção como a base jurídica da extradição a respeito dos delitos aos quais se aplicam o presente Artigo.

6. Todo Estado Parte que submeta a extradição à existência de um tratado deverá:

a) No momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão à ela, informar ao Secretário Geral das Nações Unidas se considerará ou não a presente Convenção como a base jurídica da cooperação em matéria de extradição em suas relações com os outros Estados Partes da presente Convenção; e

b) Se não considera a presente Convenção como a base jurídica da cooperação em matéria de extradição, procurar, quando proceder, celebrar tratados de extradição com outros Estados Partes da presente Convenção a fim de aplicar o presente Artigo.

1. Os Estados Partes que não submetem a extradição à existência de um tratado reconhecerão os delitos aos quais se aplica o presente Artigo como causa de extradição entre eles.

2. A extradição estará sujeita às condições previstas na legislação interna do Estado Parte requerido ou nos tratados de extradição aplicáveis, incluídas, entre outras coisas, as relativas ao requisito de uma pena mínima para a extradição e aos motivos que o Estado Parte requerido pode incorrer na extradição.

3. Os Estados Partes, em conformidade com sua legislação interna, procurarão agilizar os procedimentos de extradição e simplificar os requisitos probatórios correspondentes com relação a qualquer dos delitos aos quais se aplicam o presente Artigo.

4. A respeito do disposto em sua legislação interna e em seus tratados de extradição, o Estado Parte requerido poderá, após haver-se certificado de que as circunstâncias o justificam e têm caráter urgente, e à solicitação do Estado Parte requerente, proceder à detenção da pessoa presente em seu território cuja extradição se peça ou adotar outras medidas adequadas para garantir o comparecimento dessa pessoa nos procedimentos de extradição.

5. O Estado Parte em cujo território se encontre um presunido criminoso, se não o extradita quando de um delito aos qual se aplica o presente Artigo pelo fato de ser um de seus cidadãos, estará obrigado, quando solicitado pelo Estado Parte que pede a extradição, a submeter o caso sem demora injustificada a suas autoridades competentes para efeitos de indiciamento. As mencionadas autoridades adotarão sua decisão e levarão a cabo suas ações judiciais da mesma maneira em que o fariam feito com relação a qualquer outro delito de caráter grave de acordo com a legislação interna desse Estado Parte. Os Estados Partes interessados cooperarão entre si, em particular no tocante aos aspectos processuais e probatórios, com vistas a garantir a eficiência das mencionadas ações.

6. Quando a legislação interna de um Estado Parte só permite extraditar ou entregar de algum outro modo um de seus cidadãos a condição de que essa pessoa seja devolvida a esse Estado Parte para cumprir a pena imposta como resultado do juízo do processo por aquele que solicitou a extradição ou a entrega e esse Estado Parte e o Estado Parte que solicita a extradição aceitem essa opção, assim como toda outra condição que julguem apropriada, tal extradição ou entrega condicional será suficiente para que seja cumprida a obrigação enunciada no parágrafo 11 do presente Artigo.

7. Se a extradição solicitada com o propósito de que se cumpra uma pena é negada pelo fato de que a pessoa procurada é cidadã do Estado Parte requerido, este, se sua legislação interna autoriza e em conformidade com os requisitos da mencionada legislação, considerará, ante solicitação do Estado Parte requerente, a possibilidade de fazer cumprir a pena imposta ou o resto pendente de tal pena de acordo com a legislação interna do Estado Parte requerente.

8. Em todas as etapas das ações se garantirá um tratamento justo a toda pessoa contra a qual se tenha iniciado uma instrução em relação a qualquer dos delitos aos quais se aplica o presente Artigo, incluindo o gozo de todos os direitos e garantias previstos pela legislação interna do Estado Parte em cujo território se encontre essa pessoa.

9. Nada do disposto na presente Convenção poderá interpretar-se como a imposição de uma obrigação de extraditar se o Estado Parte requerido tem motivos justificados para pressupor que a solicitação foi apresentada com o fim de perseguir ou castigar a uma pessoa em razão de seu sexo, raça, religião, nacionalidade, origem étnica ou opiniões políticas ou que seu cumprimento ocasionaria prejuízos à posição dessa pessoa por quaisquer destas razões.

10. Os Estados Partes não poderão negar uma solicitação de extradição unicamente porque se considere que o delito também envolve questões tributárias.

11. Antes de negar a extradição, o Estado Parte requerido, quando proceder, consultará o Estado parte requerente para dar-lhe ampla oportunidade de apresentar suas opiniões e de proporcionar informação pertinente a sua alegação.

12. Os Estados Partes procurarão celebrar acordos ou tratados bilaterais e multilaterais para levar a cabo a extradição ou com vistas a aumentar sua eficácia.

Artigo 45

Traslado de pessoas condenadas a cumprir uma pena

Os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais sobre o traslado a seu território de toda pessoa que tenha sido condenada a pena de prisão ou outra forma de privação de liberdade por algum dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção a fim de que cumpra ali sua pena.

Artigo 46

Assistência judicial recíproca

1. Os Estados Partes prestar-se-ão a mais ampla assistência judicial recíproca relativa a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos compreendidos na presente Convenção.

2. Prestar-se-á assistência judicial recíproca no maior grau possível conforme as leis, tratados, acordos e declarações pertinentes do Estado Parte requerido com relação a investigações, processos e ações judiciais relacionados com os delitos dos quais uma pessoa jurídica pode ser considerada responsável em conformidade com o Artigo 26 da presente Convenção no Estado Parte requerente.

3. A assistência judicial recíproca que se preste em conformidade com o presente Artigo poderá ser solicitada para quaisquer dos fins seguintes:

- a) Receber testemunhos ou tomar declaração de pessoas;
- b) Apresentar documentos judiciais;
- c) Efetuar inspeções, incauções e/ou embargos preventivos;
- d) Examinar objetos e lugares;
- e) Proporcionar informação, elementos de prova e avaliações de peritos;
- f) Entregar originais ou cópias certificadas dos documentos e expedientes pertinentes, incluída a documentação pública, bancária e financeira, assim como a documentação social ou comercial de sociedades mercantis;
- g) Identificar ou localizar o produto de delito, os bens, os instrumentos e outros elementos para fins probatórios;
- h) Facilitar o comparecimento voluntário de pessoas ao Estado Parte requerente;
- i) Prestar qualquer outro tipo de assistência autorizada pela legislação interna do Estado Parte requerido;
- j) Identificar, embargar com caráter preventivo e localizar o produto de delito, em conformidade com as disposições do Capítulo V da presente Convenção;
- l) Recuperar ativos em conformidade com as disposições do Capítulo V da presente Convenção.

4. Sem menosprezo à legislação interna, as autoridades competentes de um Estado Parte poderão, sem que se lhes solicite previamente, transmitir informação relativa a questões penais a uma autoridade competente de outro Estado Parte se creem que essa informação poderia ajudar a autoridade a empreender ou concluir com êxito indagações e processos penais ou poderia dar lugar a uma petição formulada por este último Estado Parte de acordo com a presente Convenção.

5. A transmissão de informação de acordo com o parágrafo 4 do presente Artigo se fará sem prejuízo às indagações e processos penais que tenham lugar no Estado das autoridades competentes que facilitaram a informação. As autoridades competentes que recebem a informação deverão aqüiescer a toda solicitação de que se respeite seu caráter confidencial, inclusive temporariamente, ou de que se imponham restrições a sua utilização. Sem embargo, ele não obstará para que o Estado Parte receptor revele, em suas ações, informação que seja fator de absolvição de uma pessoa acusada. Em tal caso, o Estado Parte receptor notificará o Estado Parte transmissor antes de revelar a mencionada informação e, se assim for solicitado, consultará o Estado Parte transmissor. Se, em um caso excepcional, não for possível notificar com antecipação, o Estado Parte receptor informará sem demora ao Estado Parte transmissor sobre a mencionada revelação.

6. O disposto no presente Artigo não afetará as obrigações inerentes de outros tratados bilaterais ou multilaterais vigentes ou futuros que rejam, total ou parcialmente, a assistência judicial recíproca.

7. Os parágrafos 9 a 29 do presente Artigo se aplicarão às solicitações que se formulem de acordo com o presente Artigo sempre que não se estabeleça entre os Estados Partes interessados um tratado de assistência judicial recíproca. Quando estes Estados Partes estiverem vinculados por um tratado dessa índole se aplicarão as disposições correspondentes do tal tratado, salvo quando aos Estados Partes convenha aplicar, em seu lugar, os parágrafos 9 a 29 do presente Artigo. Insta-se encarecidamente aos Estados Partes que apliquem esses parágrafos se a cooperação for facilitada.

8. Os Estados Partes não invocarão o sigilo bancário para negar a assistência judicial recíproca de acordo com o presente Artigo.

9. a) Ao atender a uma solicitação de assistência de acordo com o presente Artigo, na ausência de dupla incriminação, o Estado Parte requerido terá em conta a finalidade da presente Convenção, enunciada no Artigo 1;

b) Os Estados Partes poderão negar-se a prestar assistência de acordo com o presente Artigo invocando a ausência de dupla incriminação. Não obstante, o Estado Parte requerido, quando esteja em conformidade com os conceitos básicos de seu ordenamento jurídico, prestará assistência que não envolva medidas coercitivas. Essa assistência poderá ser negada quando a solicitação envolva assuntos de minimis ou questões relativas às quais a cooperação ou a assistência solicitada estiver prevista em virtude de outras disposições da presente Convenção;

c) Na ausência da dupla incriminação, cada Estado Parte poderá considerar a possibilidade de adotar as medidas necessárias que lhe permitam prestar uma assistência mais ampla de acordo com o presente Artigo.

10. A pessoa que se encontre detida ou cumprindo uma pena no território de um Estado Parte e cuja presença se solicite por outro Estado Parte para fins de identificação, para prestar testemunho ou para que ajude de alguma outra forma na obtenção das provas necessárias para investigações, processos ou ações judiciais relativos aos delitos compreendidos na presente Convenção poderá ser trasladada se cumprirem-se as condições seguintes:

a) A pessoa, devidamente informada, dá seu livre consentimento;

b) As autoridades competentes de ambos os Estados Partes estão de acordo, com sujeição às condições que estes considerem apropriadas.

11. Aos efeitos do parágrafo 10 do presente Artigo:

a) O Estado Parte ao qual se traslade a pessoa terá a competência e a obrigação de mantê-la detida, salvo se o Estado Parte do qual a pessoa fora trasladada solicitar ou autorizar outra coisa;

b) O Estado Parte ao qual se traslade a pessoa cumprirá sem delongas sua obrigação de devolvê-la à custódia do Estado Parte do qual a trasladou, segundo convenham de antemão ou de outro modo as autoridades competentes de ambos os Estados Partes;

c) O Estado Parte ao qual se traslade a pessoa não poderá exigir do Estado Parte do qual a pessoa tenha sido trasladada que inicie procedimentos de extradição para sua devolução; d) O tempo em que a pessoa tenha permanecido detida no Estado Parte ao qual fora trasladada se computará como parte da pena que se cumpre no Estado Parte do qual fora trasladada.

12. A menos que o Estado Parte remetente da pessoa a ser trasladada de conformidade com os parágrafos 10 e 11 do presente Artigo estiver de acordo, tal pessoa, seja qual for sua nacionalidade, não poderá ser processada, detida, condenada nem submetida a nenhuma outra restrição de sua liberdade pessoal no território do Estado ao qual fora trasladada em relação a atos, omissões ou penas anteriores a sua saída do território do Estado remetente.

13. Cada Estado Parte designará uma autoridade central encarregada de receber solicitações de assistência judicial recíproca e permitida a dar-lhes cumprimento ou para transmiti-las às autoridades competentes para sua execução. Quando alguma região ou algum território especial de um Estado Parte disponha de um regimento distinto de assistência judicial recíproca, o Estado Parte poderá designar outra autoridade central que desempenhará a mesma função para tal região ou mencionado território. As autoridades centrais velarão pelo rápido e adequado cumprimento ou transmissão das solicitações recebidas. Quando a autoridade central transmitir a solicitação a uma autoridade competente para sua execução, alentará a rápida e adequada execução da solicitação por parte da mencionada autoridade. Cada Estado Parte notificará o Secretário Geral das Nações Unidas, no momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, o nome da autoridade central que tenha sido designada para tal fim. As solicitações de assistência judicial recíproca e qualquer outra comunicação pertinente serão transmitidas às autoridades centrais designadas pelos Estados Partes. A presente disposição não afetará a legislação de quaisquer dos Estados Partes para exigir que estas solicitações e comunicações lhe sejam enviadas por via diplomática e, em circunstâncias urgentes, quando os Estados Partes convenham a ele, por condução da Organização Internacional de Polícia Criminal, de ser possível.

14. As solicitações se apresentarão por escrito ou, quando possível, por qualquer meio capaz de registrar um texto escrito, em um idioma aceitável pelo Estado Parte requerido. Em condições que permitam ao mencionado Estado Parte determinar sua autenticidade. Cada Estado Parte notificará o Secretário Geral das Nações Unidas, no momento de depositar seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, o(s) idioma(s) que é(são) aceitável(veis). Em situações de urgência, e quando os Estados Partes convenham a ele, as solicitações poderão fazer-se oralmente, devendo ser confirmadas por escrito sem delongas.

15. Toda solicitação de assistência judicial recíproca conterá o seguinte:

- a) A identidade da autoridade que faz a solicitação;
- b) O objeto e a índole das investigações, dos processos e das ações judiciais a que se refere a solicitação e o nome e as funções da autoridade encarregada de efetuar tais investigações, processos ou ações;
- c) Um resumo dos feitos pertinentes, salvo quando se trate de solicitações de apresentação de documentos judiciais;
- d) Uma descrição da assistência solicitada e pormenores sobre qualquer procedimento particular que o Estado Parte requerente deseja que se aplique; e) Se possível, a identidade, situação e nacionalidade de cada pessoa interessada; e f) A finalidade pela qual se solicita a prova, informação ou atuação.

16. O Estado Parte requerido poderá pedir informação adicional quando seja necessária para dar cumprimento à solicitação em conformidade com sua legislação interna ou para facilitar tal cumprimento.

17. Dar-se-á cumprimento a toda solicitação de acordo com o ordenamento jurídico interno do Estado Parte requerido e, na medida em que ele não o contravenha e seja factível, em conformidade com os procedimentos especificados na solicitação.

18. Sempre quando for possível e compatível com os princípios fundamentais da legislação interna, quando uma pessoa se encontre no território de um Estado Parte e tenha que prestar declaração como testemunha ou perito ante autoridades judiciais de outro Estado Parte, o primeiro Estado Parte, ante solicitação do outro, poderá permitir que a audiência se celebre por videoconferência se não for possível ou conveniente que a pessoa em questão compareça pessoalmente ao território do Estado Parte requerente. Os Estados Partes

poderão combinar que a audiência fique a cargo de uma autoridade judicial do Estado Parte requerente e que seja assistida por uma autoridade judicial do Estado Parte requerido.

19. O Estado Parte requerente não transmitirá nem utilizará, sem prévio consentimento do Estado Parte requerido, a informação ou as provas proporcionadas por este para investigações, processos ou ações judiciais distintas daquelas indicadas na solicitação. Nada do disposto no presente parágrafo impedirá que o Estado Parte requerente revele, em suas ações, informação ou provas que sejam fatores de absolvição de uma pessoa acusada. Neste último caso, o Estado Parte requerente notificará o Estado Parte requerido antes de revelar a informação ou as provas e, se assim solicitado, consultará o Estado Parte requerido. Se, em um caso excepcional, não for possível notificar este com antecipação, o Estado Parte requerente informará sem demora o Estado Parte requerido da mencionada revelação.

20. O Estado Parte requerente poderá exigir que o Estado Parte requerido mantenha sigilo acerca da existência e do conteúdo da solicitação, salvo na medida necessária para dar-lhe cumprimento. Se o Estado Parte requerido não pode manter esse sigilo, terá de fazer o Estado parte requerente sabê-lo de imediato.

21. A assistência judicial recíproca poderá ser negada:

- a) Quando a solicitação não esteja em conformidade com o disposto no presente Artigo;
- b) Quando o Estado Parte requerido considere que o cumprimento da solicitação poderia agredir sua soberania, sua segurança, sua ordem pública ou outros interesses fundamentais;
- c) Quando a legislação interna do Estado Parte requerido proíba suas autoridades de atuarem na forma solicitada relativa a um delito análogo, se este tiver sido objeto de investigações, processos ou ações judiciais no exercício de sua própria competência;
- d) Quando aquiescer à solicitação seja contrário ao ordenamento jurídico do Estado Parte requerido no tocante à assistência judicial recíproca.

22. Os Estados Parte não poderão negar uma solicitação de assistência judicial recíproca unicamente por considerarem que o delito também envolve questões tributárias.

23. Toda negação de assistência judicial recíproca deverá fundamentar-se devidamente.

24. O Estado Parte requerido cumprirá a solicitação de assistência judicial recíproca o quanto antes e terá plenamente em conta, na medida de suas possibilidades, os prazos que sugira o Estado Parte requerente e que estejam devidamente fundamentados, de preferência na própria solicitação. O Estado Parte requerente poderá pedir informação razoável sobre o estado e a evolução das gestões realizadas pelo Estado Parte requerido para satisfazer tal petição. O Estado Parte requerido responderá às solicitações razoáveis que formule o Estado Parte requerente relativas ao estado e à evolução do trâmite da resolução. O Estado Parte requerente informará de pronto ao Estado Parte requerido quando já não mais necessite da assistência requisitada.

25. A assistência judicial recíproca poderá ser modificada pelo Estado Parte requerido se perturba investigações, processos ou ações judiciais em curso.

26. Antes de negar uma solicitação apresentada de acordo com o parágrafo 21 do presente Artigo ou de modificar seu cumprimento de acordo com o parágrafo 25 do presente Artigo, o Estado Parte requerido consultará o Estado Parte requerente para considerar se é possível prestar a assistência solicitada submetendo-a às condições que julgue necessárias. Se o Estado Parte requerente aceita a assistência de acordo com essas condições, esse Estado Parte deverá cumprir as condições impostas.

27. Sem prejuízo à aplicação do parágrafo 12 do presente Artigo, a testemunha, perito ou outra pessoa que, sob requisição do Estado Parte requerente, consente em prestar testemunho em juízo ou colaborar em uma investigação, processo ou ação judicial no território do Estado Parte requerente, não poderá ser indiciado, detido, condenado nem submetido a nenhuma restrição de sua liberdade pessoal nesse território por atos, omissões ou declarações de culpabilidade anteriores ao momento em que abandonou o território do Estado

Parte requerido. Esse salvo-conduto cessará quando a testemunha, perito ou outra pessoa tenha tido, durante 15 (quinze) dias consecutivos ou durante o período acordado entre os Estados Partes após a data na qual se tenha informado oficialmente de que as autoridades judiciais já não requeriam sua presença, a oportunidade de sair do país e não obstante permaneceu voluntariamente nesse território ou a ele regressou livremente depois de havê-lo abandonado.

28. Os gastos ordinários que ocasionem o cumprimento da solicitação serão sufragados pelo Estado Parte requerido, a menos que os Estados Partes interessados tenham acordado outro meio. Quando se queiram para este fim gastos vultosos ou de caráter extraordinário, os Estados Partes se consultarão para determinar as condições nas quais se dará cumprimento à solicitação, assim como a maneira em que se sufragarão os gastos.

29. O Estado Parte requerido:

a) Facilitará ao Estado Parte requerente uma cópia dos documentos oficiais e outros documentos ou papéis que tenha sob sua custódia e que, conforme sua legislação interna, sejam de acesso do público em geral;

b) Poderá, a seu arbítrio e com sujeição às condições que julgue apropriadas, proporcionar ao Estado Parte requerente uma cópia total ou parcial de documentos oficiais ou de outros documentos ou papéis que tenha sob sua custódia e que, conforme sua legislação interna, não sejam de acesso do público em geral.

30. Quando se fizer necessário, os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais que contribuam a lograr os fins do presente Artigo e que levem à prática ou reforcem suas disposições.

Artigo 47

Enfraquecimento de ações penais

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de enfraquecer ações penais para o indiciamento por um delito qualificado de acordo com a presente Convenção quando se estime que essa remissão redundará em benefício da devida administração da justiça, em particular nos casos nos quais intervenham várias jurisdições, com vistas a concentrar as atuações do processo.

Artigo 48

Cooperação em matéria de cumprimento da lei

1. Os Estados Partes colaborarão estritamente, em consonância com seus respectivos ordenamentos jurídicos e administrativos, com vistas a aumentar a eficácia das medidas de cumprimento da lei orientada a combater os delitos compreendidos na presente Convenção. Em particular, os Estados Parte adotarão medidas eficazes para:

a) Melhorar os canais de comunicação entre suas autoridades, organismos e serviços competentes e, quando necessário, estabelecê-los, a fim de facilitar o intercâmbio seguro e rápido de informações sobre todos os aspectos dos delitos compreendidos na presente Convenção, assim como, se os Estados Partes interessados estimarem oportuno, sobre suas vinculações com outras atividades criminosas;

b) Cooperar com outros Estados Partes na realização de indagações a respeito dos delitos compreendidos na presente Convenção acerca de: i) A identidade, o paradeiro e as atividades de pessoas presumidamente envolvidas em tais delitos ou a situação de outras pessoas interessadas; ii) A movimentação do produto do delito ou de bens derivados da prática desses delitos; iii) A movimentação de bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados à prática desses delitos.

c) Proporcionar, quando proceder, os elementos ou as quantidades de substâncias que se queiram para fins de análise e investigação.

d) Intercambiar, quando proceder, informação com outros Estados Partes sobre os meios e métodos concretos empregados para a prática dos delitos compreendidos na presente Convenção, entre eles o uso de identidades falsas, documentos falsificados, alterados ou falsos ou outros meios de encobrir atividades vinculadas a esses delitos;

e) Facilitar uma coordenação eficaz entre seus organismos, autoridades e serviços competentes e promover o intercâmbio de pessoal e outros, incluída a designação de oficiais de enlace com sujeição a acordos ou tratados bilaterais entre os Estados Partes interessados;

f) Intercambiar informação e coordenar as medidas administrativas e de outras índoles adotadas para a pronta detecção dos delitos compreendidos na presente Convenção.

2. Os Estados Partes, com vistas a dar efeito à presente Convenção, considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais em matéria de cooperação direta entre seus respectivos organismos encarregados de fazer cumprir a lei e, quando tais acordos ou tratados já existam, melhorá-los. Na falta de tais acordos ou tratados entre os Estados Partes interessados, os Estados Partes poderão considerar que a presente Convenção constitui a base para a cooperação recíproca em matéria de cumprimento da lei no que diz respeitos aos delitos compreendidos na presente Convenção. Quando proceda, os Estados Partes aproveitarão plenamente os acordos e tratados, incluídas as organizações internacionais ou regionais, a fim de aumentar a cooperação entre seus respectivos organismos encarregados de fazer cumprir a lei.

3. Os Estados Partes se esforçarão por colaborar na medida de suas possibilidades para fazer frente aos delitos compreendidos na presente Convenção que se cometam mediante o recurso de tecnologia moderna.

Artigo 49

Investigações conjuntas

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais em virtude dos quais, em relação com questões que são objeto de investigações, processos ou ações penais em um ou mais Estados, as autoridades competentes possam estabelecer órgãos mistos de investigação. Na falta de tais acordos ou tratados, as investigações conjuntas poderão levar-se a cabo mediante acordos acertados caso a caso. Os Estados Partes interessados velarão para que a soberania do Estado Parte em cujo território se efetua a investigação seja plenamente respeitada.

Artigo 50

Técnicas especiais de investigação

1. A fim de combater eficazmente a corrupção, cada Estado Parte, na medida em que lhe permitam os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno e conforme às condições prescritas por sua legislação interna, adotará as medidas que sejam necessárias, dentro de suas possibilidades, para prever o adequado recurso, por suas autoridades competentes em seu território, à entrega vigiada e, quando considerar apropriado, a outras técnicas especiais de investigação como a vigilância eletrônica ou de outras índoles e as operações secretas, assim como para permitir a admissibilidade das provas derivadas dessas técnicas em seus tribunais.

2. Para efeitos de investigação dos delitos compreendidos na presente Convenção, se recomenda aos Estados Partes que celebrem, quando proceder, acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais apropriados para utilizar essas técnicas especiais de investigação no contexto da cooperação no plano internacional. Esses acordos ou tratados se apoiarão e executarão respeitando plenamente o princípio da igualdade soberana dos Estados e, ao pô-los em prática, cumprir-se-ão estritamente as condições neles contidas.

3. Não existindo os acordos ou tratados mencionados no parágrafo 2 do presente Artigo, toda decisão de recorrer a essas técnicas especiais de investigação no plano internacional se adotará sobre cada caso particular e poderá, quando seja necessário, ter em conta os tratados financeiros e os entendimentos relativos ao exercício de jurisdição pelos Estados Partes interessados.

4. Toda decisão de recorrer à entrega vigiada no plano internacional poderá, com o consentimento dos Estados Partes interessados, incluir a aplicação de métodos tais como interceptar bens e fundos, autorizá-los a prosseguir intactos ou retirá-los ou substituí-los total ou parcialmente.

Capítulo V

Recuperação de ativos

Artigo 51

Disposição geral

A restituição de ativos de acordo com o presente Capítulo é um princípio fundamental da presente Convenção e os Estados Partes se prestarão à mais ampla cooperação e assistência entre si a esse respeito.

Artigo 52

Prevenção e detecção de transferências de produto de delito

1. Sem prejuízo ao disposto no Artigo 14 da presente Convenção, cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com sua legislação interna, para exigir das instituições financeiras que funcionam em seu território que verifiquem a identidade dos clientes, adotem medidas razoáveis para determinar a identidade dos beneficiários finais dos fundos depositados em contas vultosas, e intensifiquem seu escrutínio de toda conta solicitada ou mantida no ou pelo nome de pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes e de seus familiares e estreitos colaboradores. Esse escrutínio intensificado dar-se-á estruturado razoavelmente de modo que permita descobrir transações suspeitas com objetivo de informar às autoridades competentes e não deverá ser concebido de forma que atrapalhe ou impeça o curso normal do negócio das instituições financeiras com sua legítima clientela.

2. A fim de facilitar a aplicação das medidas previstas no parágrafo 1 do presente Artigo, cada Estado Parte, em conformidade com sua legislação interna e inspirando-se nas iniciativas pertinentes de suas organizações regionais, interregionais e multilaterais de luta contra a lavagem de dinheiro, deverá:

a) Estabelecer diretrizes sobre o tipo de pessoas físicas ou jurídicas cujas contas as instituições financeiras que funcionam em seu território deverão submeter a um maior escrutínio, os tipos de contas e transações às quais deverão prestar particular atenção e a maneira apropriada de abrir contas e de levar registros ou expedientes relativos a elas; e

b) Notificar, quando proceder, as instituições financeiras que funcionam em seu território, mediante solicitação de outro Estado Parte ou por iniciativa própria, a identidade de determinadas pessoas físicas ou jurídicas cujas contas essas instituições deverão submeter a um maior escrutínio, além das quais as instituições financeiras possam identificar de outra forma.

3. No contexto da parte "a)" do parágrafo 2 do presente Artigo, cada Estado Parte aplicará medidas para velar para que as instituições financeiras mantenham, durante um prazo conveniente, registros adequados das contas e transações relacionadas com as pessoas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo, os quais deverão conter, no mínimo, informação relativa à identidade do cliente e, na medida do possível, do beneficiário final.

4. Com o objetivo de prevenir e detectar as transferências do produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, cada Estado Parte aplicará medidas apropriadas e eficazes para impedir, com a ajuda de seus órgãos reguladores e de supervisão, o estabelecimento de bancos que não tenham presença real e que não estejam afiliados a um grupo financeiro sujeito à regulação. Ademais, os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de suas instituições financeiras que se neguem a entabular relações com essas instituições na qualidade de bancos correspondentes, ou a continuar relações existentes, e que se abstenham de estabelecer relações com instituições financeiras estrangeiras que permitam utilizar suas contas a bancos que não tenham presença real e que não estejam afiliados a um grupo financeiro sujeito a regulação.

5. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, em conformidade com sua legislação interna, sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os funcionários públicos pertinentes e aplicará sanções adequadas para todo descumprimento do dever a declarar. Cada Estado Parte considerará também a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias para permitir que suas autoridades competentes compartilhem essa informação com as autoridades competentes de outros Estados Partes, se essa é necessária para investigar, reclamar ou recuperar o produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

6. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias, de acordo com sua legislação interna, para exigir dos funcionários públicos pertinentes que tenham algum direito ou poder de firma ou de outras índoles sobre alguma conta financeira em algum país estrangeiro que declarem sua relação com essa conta às autoridades competentes e que levem ao devido registro da tal conta. Essas medidas deverão incluir sanções adequadas para todo o caso de descumprimento.

Artigo 53

Medidas para a recuperação direta de bens

Cada Estado Parte, em conformidade com sua legislação interna:

a) Adotará as medidas que sejam necessárias a fim de facultar a outros Estados Partes para entabular ante seus tribunais uma ação civil com o objetivo de determinar a titularidade ou propriedade de bens adquiridos mediante a prática de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção;

b) Adotará as medidas que sejam necessárias a fim de facultar a seus tribunais para ordenar àqueles que tenham praticado delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que indenizem ou ressarcam por danos e prejuízos a outro Estado Parte que tenha sido prejudicado por esses delitos; e

c) Adotará as medidas que sejam necessárias a fim de permitir a seus tribunais ou suas autoridades competentes, quando devam adotar decisões no que diz respeito ao confisco, que reconheça o legítimo direito de propriedade de outro Estado Parte sobre os bens adquiridos mediante a prática de um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Artigo 54

Mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco

1. Cada Estado Parte, a fim de prestar assistência judicial recíproca conforme o disposto no Artigo 55 da presente Convenção relativa a bens adquiridos mediante a prática de um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção ou relacionados a esse delito, em conformidade com sua legislação interna:

a) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam dar efeito a toda ordem de confisco ditada por um tribunal de outro Estado Parte;

b) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes, quando tenham jurisdição, possam ordenar o confisco desses bens de origem estrangeira em uma sentença relativa a um delito de lavagem de dinheiro ou quaisquer outros delitos sobre os quais possa ter jurisdição, ou mediante outros procedimentos autorizados em sua legislação interna; e

c) Considerará a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias para permitir o confisco desses bens sem que envolva uma pena, nos casos nos quais o criminoso não possa ser indiciado por motivo de falecimento, fuga ou ausência, ou em outros casos apropriados.

2. Cada Estado Parte, a fim de prestar assistência judicial recíproca solicitada de acordo com o parágrafo 2 do Artigo 55 da presente Convenção, em conformidade com sua legislação interna:

a) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam efetuar o embargo preventivo ou a apreensão de bens em cumprimento a uma ordem de embargo preventivo ou apreensão ditada por um tribunal ou autoridade competente de um Estado Parte requerente que constitua um fundamento razoável para que o Estado Parte requerido considere que existam razões suficientes para adotar essas medidas e que ulteriormente os bens seriam objeto de uma ordem de confisco de acordo com os efeitos da parte "a)" do parágrafo 1 do presente Artigo;

b) Adotará as medidas que sejam necessárias para que suas autoridades competentes possam efetuar o embargo preventivo ou a apreensão de bens em cumprimento de uma solicitação que constitua fundamento razoável para que o Estado Parte requerido considere que existam razões suficientes para adotar essas medidas e que ulteriormente os bens seriam objeto de uma ordem de confisco de acordo com os efeitos da parte "a)" do parágrafo 1 do presente Artigo; e

c) Considerará a possibilidade de adotar outras medidas para que suas autoridades competentes possam preservar os bens para efeitos de confisco, por exemplo sobre a base de uma ordem estrangeira de detenção ou imputação de culpa penal relacionada com a aquisição desses bens.

Artigo 55

Cooperação internacional para fins de confisco

1. Os Estados Partes que recebam uma solicitação de outro Estado Parte que tenha jurisdição para conhecer um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção com vistas ao confisco do produto de delito, os bens, equipamentos ou outros instrumentos mencionados no parágrafo 1 do Artigo 31 da presente Convenção que se encontrem em seu território deverão, no maior grau que lhe permita seu ordenamento jurídico interno:

a) Enviar a solicitação a suas autoridades competentes para obter uma ordem de confisco ao qual, em caso de concessão, darão cumprimento; ou

b) Apresentar a suas autoridades competentes, a fim de que se dê cumprimento ao solicitado, a ordem de confisco expedida por um tribunal situado no território do Estado Parte requerente em conformidade com o disposto no parágrafo 1 do Artigo 31 e na parte "a)" do parágrafo 1 do Artigo 54 da presente Convenção na medida em que guarde relação com o produto do delito, os bens, os equipamentos ou outros instrumentos mencionados no parágrafo 1 do Artigo 31 que se encontrem no território do Estado Parte requerido.

2. Com base na solicitação apresentada por outro Estado Parte que tenha jurisdição para conhecer um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, o Estado Parte requerido adotará as medidas encaminhadas para a identificação, localização e embargo preventivo ou apreensão do produto de delito, os bens, os equipamentos ou outros instrumentos mencionados no parágrafo e do Artigo 31 da presente Convenção com vistas ao seu eventual confisco, que haverá de ordenar o Estado Parte requerente ou, em caso de que envolva uma solicitação apresentada de acordo com o parágrafo 1 do presente Artigo, o Estado Parte requerido.

3. As disposições do Artigo 46 da presente Convenção serão aplicáveis, mutatis mutandis, ao presente Artigo. Ademais da informação indicada no parágrafo 15 do Artigo 46, as solicitações apresentadas em conformidade com o presente Artigo conterão o seguinte:

a) Quando se trate de uma solicitação relativa à parte “a” do parágrafo 1 do presente Artigo, uma descrição dos bens suscetíveis de confisco, assim como, na medida do possível, a situação e, quando proceder, o valor estimado dos bens e uma exposição dos fatos em que se baseia a solicitação do Estado Parte requerente que sejam suficientemente explícitas para que o Estado Parte requerido possa tramitar a ordem de acordo com sua legislação interna;

b) Quando se trate de uma solicitação relativa à parte “b” do parágrafo 1 do presente Artigo, uma cópia admissível pela legislação da ordem de confisco expedida pelo Estado Parte requerente na qual se baseia a solicitação, uma exposição dos feitos e da informação que proceder sobre o grau de execução que se solicita dar à ordem, uma declaração na qual se indiquem as medidas adotadas pelo Estado Parte requerente para dar notificação adequada a terceiros de boa-fé e para garantir o devido processo e um certificado de que a ordem de confisco é definitiva;

c) Quando se trate de uma solicitação relativa ao parágrafo 2 do presente Artigo, uma exposição dos feitos nos quais se baseia o Estado Parte requerente e uma descrição das medidas solicitadas, assim como, quando dispor-se dela, uma cópia admissível pela legislação da ordem de confisco na qual se baseia a solicitação.

4. O Estado Parte requerido adotará as decisões ou medidas previstas nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo conforme e com sujeição ao disposto em sua legislação interna e em suas regras de procedimento ou nos acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais pelos quais poderia estar vinculado ao Estado Parte requerente.

5. Cada Estado Parte proporcionará ao Secretário Geral das Nações Unidas uma cópia de suas leis e regulamentos destinados a dar aplicação ao presente Artigo e de quaisquer emendas ulteriores que se tenham de tais leis e regulamentos ou uma descrição destas.

6. Se um Estado Parte opta por submeter a adoção das medidas mencionadas nos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo à existência de um tratado pertinente, esse Estado Parte considerará a presente Convenção como a base legal necessária e suficiente para cumprir esse requisito.

7. A cooperação prevista no presente Artigo também se poderá negar, ou poder-se-ão levantar as medidas cautelares, se o Estado Parte requerido não receber provas suficientes ou oportunas ou se os bens são de valor escasso.

8. Antes de levantar toda medida cautelar adotada em conformidade com o presente Artigo, o Estado Parte requerido deverá, sempre que possível, dar ao Estado Parte requerente a oportunidade de apresentar suas razões a favor de manter em vigor a medida.

9. As disposições do presente Artigo não se interpretarão em prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé.

Artigo 56

Cooperação especial

Sem prejuízo ao disposto em sua legislação interna, cada Estado Parte procurará adotar as medidas que lhe facultem para remeter a outro Estado Parte que não tenha solicitado, sem prejuízo de suas próprias investigações ou ações judiciais, informação sobre o produto dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção se considerar que a divulgação dessa informação pode ajudar o Estado Parte destinatário a pôr em marcha ou levar a cabo suas investigações ou ações judiciais, ou que a informação assim facilitada poderia dar lugar a que esse Estado Parte apresentará uma solicitação de acordo com o presente Capítulo da presente Convenção.

Artigo 57

Restituição e disposição de ativos

1. Cada Estado Parte disporá dos bens que tenham sido confiscados conforme o disposto nos Artigos 31 ou 55 da presente convenção, incluída a restituição a seus legítimos proprietários anteriores, de acordo com o parágrafo 3 do presente Artigo, em conformidade com as disposições da presente Convenção e com sua legislação interna.

2. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de seu direito interno, as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para permitir que suas autoridades competentes procedam à restituição dos bens confiscados, ao dar curso a uma solicitação apresentada por outro Estado Parte, em conformidade com a presente Convenção, tendo em conta os direitos de terceiros de boa-fé.

3. Em conformidade com os Artigos 46 e 55 da presente Convenção e com os parágrafos 1 e 2 do presente Artigo, o Estado Parte requerido:

a) Em caso de malversação ou peculato de fundos públicos ou de lavagem de fundos públicos malversados aos quais se faz referência nos Artigos 17 e 23 da presente Convenção, restituirá ao Estado Parte requerente os bens confiscados quando se tenha procedido ao confisco de acordo com o disposto no Artigo 55 da presente Convenção e sobre a base da sentença firme ditada no Estado Parte requerente, requisito ao qual poderá renunciar o Estado Parte requerido;

b) Caso se trate do produto de qualquer outro delito compreendido na presente Convenção, restituirá ao Estado Parte requerente os bens confiscados quando se tenha procedido ao confisco de acordo com o disposto no Artigo 55 da presente Convenção e sobre a base de uma sentença firme ditada no Estado Parte requerente, requisito ao qual poderá renunciar o Estado Parte requerido, e quando o Estado Parte requerente acredite razoavelmente ante o Estado Parte requerido sua propriedade anterior dos bens confiscados ou o Estado Parte requerido reconheça os danos causados ao Estado Parte requerente como base para a restituição dos bens confiscados;

c) Em todos os demais casos, dará consideração prioritária à restituição ao Estado Parte requerente dos bens confiscados, à restituição desses bens a seus proprietários legítimos anteriores ou à indenização das vítimas do delito.

4. Quando proceder, a menos que os Estados Partes decidam diferentemente, o Estado Parte requerido poderá deduzir os gastos razoáveis que tenham sido feitos no curso das investigações ou ações judiciais que tenham possibilitado a restituição ou disposição dos bens confiscados conforme o disposto no presente Artigo.

5. Quando proceder, os Estados Partes poderão também dar consideração especial à possibilidade de celebrar acordos ou tratados mutuamente aceitáveis, baseados em cada caso particular, com vistas à disposição definitiva dos bens confiscados.

Artigo 58

Departamento de inteligência financeira

Os Estados Partes cooperarão entre si a fim de impedir e combater a transferência do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e promover meios para recuperar o mencionado produto e, para tal fim, considerarão a possibilidade de estabelecer um departamento de inteligência financeira que se encarregará de receber, analisar e dar a conhecer às autoridades competentes toda informação relacionada com as transações financeiras suspeitas.

Artigo 59

Acordos e tratados bilaterais e multilaterais

Os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais com vistas a aumentar a eficácia da cooperação internacional prestada em conformidade com o presente Capítulo da presente Convenção.

Capítulo VI

Assistência técnica e intercâmbio de informações

Artigo 60

Capacitação e assistência técnica

1. Cada Estado Parte, na medida do necessário, formulará, desenvolverá ou aperfeiçoará programas de capacitação especificamente concebidos para o pessoal de seus serviços encarregados de prevenir e combater a corrupção. Esses programas de capacitação poderão versar, entre outras coisas, sobre:

- a) Medidas eficazes para prevenir, detectar, investigar, sancionar e combater a corrupção, inclusive o uso de métodos de reunião de provas e investigação;
- b) Fomento da capacidade de formulação e planificação de uma política estratégica contra a corrupção;
- c) Capacitação das autoridades competentes na preparação de solicitações de assistência judicial recíproca que satisfaçam os requisitos da presente Convenção;
- d) Avaliação e fortalecimento das instituições, da gestão da função pública e a gestão das finanças públicas, incluindo a contratação pública, assim como do setor privado;
- e) Prevenção e luta contra as transferências de produtos de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção e recuperação do mencionado produto;
- f) Detecção e embargo preventivo das transferências do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção;
- g) Vigilância da movimentação de produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, assim como dos métodos empregados para a transferência, ocultação ou dissimulação de tal produto;
- h) Mecanismos e métodos legais e administrativos apropriados e eficientes para facilitar a restituição do produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção;
- i) Métodos utilizados para proteger as vítimas e as testemunhas que cooperem com as autoridades judiciais; e
- j) Capacitação em matéria de regulamentos nacionais e internacionais e em idiomas.

2. Na medida de suas possibilidades, os Estados Partes considerarão a possibilidade de prestar-se a mais ampla assistência técnica, especialmente em favor dos países em desenvolvimento, em seus respectivos planos e programas para combater a corrupção, incluindo apoio material e capacitação nas esferas mencionadas no parágrafo 1 do presente Artigo, assim como a capacitação e assistência e intercâmbio mútuo de experiências e conhecimentos especializados, o que facilitará a cooperação internacional entre os Estados Partes nas esferas da extradição e da assistência judicial recíproca.

3. Os Estados Partes intensificarão, na medida do necessário, os esforços para otimizar as atividades operacionais e de capacitação nas organizações internacionais e regionais e no âmbito de acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais pertinentes.

4. Os Estados Partes considerarão, ante solicitação, a possibilidade de ajudarem-se entre si na realização de avaliações, estudos e investigações sobre os tipos, causas, efeitos e custos da corrupção em seus respectivos países com vistas a elaborar, com a participação das autoridades competentes e da sociedade, estratégias e planos de ação contra a corrupção.

5. A fim de facilitar a recuperação de produto de quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção, os Estados Partes poderão cooperar facilitando-se os nomes dos peritos que possam ser úteis para lograr esse objetivo.

6. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de recorrer à organização de conferências e seminários sub-regionais, regionais e internacionais para promover a cooperação e a assistência técnica, e para fomentar os debates sobre problemas de interesse mútuo, incluídos os problemas e necessidades especiais dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição.

7. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de estabelecer mecanismos voluntários com vistas a contribuir financeiramente com os esforços dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição para aplicar a presente Convenção mediante programas e projetos de assistência técnica.

8. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de fazer contribuições voluntárias ao Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime com o propósito de impulsionar, através do mencionado Escritório, programas e projetos nos países em desenvolvimento com vistas a aplicar a presente Convenção.

Artigo 61

Recompilação, intercâmbio e análise de informações sobre a corrupção

1. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de analisar, em consulta com especialistas, as tendências da corrupção em seu território, assim como as circunstâncias em que se cometem os delitos de corrupção.

2. Os Estados Partes considerarão a possibilidade de desenvolver e compartilhar, entre si e por ação de organizações internacionais e regionais, estatísticas, experiência analítica acerca da corrupção e informações com vistas a estabelecer, na medida do possível, definições, normas e metodologias comuns, assim como informações sobre práticas aceitáveis para prevenir e combater a corrupção.

3. Cada Estado Parte considerará a possibilidade de velar por suas políticas e medidas em vigor encaminhadas a combater a corrupção e de avaliar sua eficácia e eficiência.

Artigo 62

Outras medidas: aplicação da presente Convenção mediante o desenvolvimento econômico e a assistência técnica

1. Os Estados Partes adotarão disposições condizentes com a aplicação aceitável da presente Convenção na medida do possível, mediante a cooperação internacional, tendo em conta os efeitos adversos da corrupção na sociedade em geral e no desenvolvimento sustentável, em particular.

2. Os Estados Partes farão esforços concretos, na medida do possível e na forma coordenada entre si, assim como com organizações internacionais e regionais, para:

a) Intensificar sua cooperação nos diversos planos com os países em desenvolvimento com vistas a fortalecer a capacidade desses países para prevenir e combater a corrupção;

b) Aumentar a assistência financeira e material a fim de apoiar os esforços dos países em desenvolvimento para prevenir e combater a corrupção com eficácia e ajudá-los a aplicar satisfatoriamente a presente Convenção;

c) Prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento e aos países com economias em transição para ajudá-los a satisfazer suas necessidades relacionadas com a aplicação da presente Convenção. Para tal fim, os Estados Partes procurarão fazer contribuições voluntárias adequadas e periódicas a uma conta especificamente designada para esses efeitos em um mecanismo de financiamento das Nações Unidas. De acordo com sua legislação interna e com as disposições da presente Convenção, os Estados Partes poderão também dar consideração especial à possibilidade de ingressar nessa conta uma porcentagem do dinheiro confiscado ou da soma equivalente aos bens ou ao produto de delito confiscados conforme o disposto na presente Convenção;

d) Apoiar e persuadir outros Estados Partes e instituições financeiras, segundo proceder, para que se somem os esforços empregados de acordo com o presente Artigo, em particular proporcionando um maior número de programas de capacitação e equipamentos modernos aos países em desenvolvimento e com a finalidade de ajudá-los a lograr os objetivos da presente Convenção.

3 Na medida do possível, estas medidas não menosprezarão os compromissos existentes em matéria de assistência externa nem outros acordos de cooperação financeira nos âmbitos bilateral, regional ou internacional.

4 Os Estados Partes poderão celebrar acordos ou tratados bilaterais ou multilaterais sobre assistência material e logística, tendo em conta os acordos financeiros necessários para fazer efetiva a cooperação internacional prevista na presente Convenção e para prevenir, detectar e combater a corrupção.

Capítulo VII

Mecanismos de aplicação

Artigo 63

Conferência dos Estados Partes da presente Convenção

1. Estabelecer-se-á uma Conferência dos estados Parte da presente Convenção a fim de melhorar a capacidade dos Estados Partes e a cooperação entre eles para alcançar os objetivos enunciados na presente Convenção e promover e examinar sua aplicação.

2. O Secretário Geral das Nações Unidas convocará a Conferência dos estados Parte da presente Convenção no mais tardar um ano depois da entrada em vigor da presente Convenção. Posteriormente celebrar-se-ão reuniões periódicas da Conferência dos Estados Partes em conformidade com o disposto nas regras de procedimento aprovadas pela Conferência.

3. A Conferência dos Estados Partes aprovará o regulamento e as normas que rejam a execução das atividades enunciadas no presente Artigo, incluídas as normas relativas à admissão e à participação de observadores e o pagamento dos gastos que ocasionem a realização dessas atividades.

4. A Conferência dos Estados Partes realizará atividades, procedimentos e métodos de trabalho com vistas a lograr os objetivos enunciados no parágrafo 1 do presente Artigo, e, em particular:

a) Facilitará as atividades que realizem os Estados Partes de acordo com os Artigos 60 e 62 e com os Capítulos II a V da presente Convenção, inclusive promovendo o incentivo de contribuições voluntárias;

b) Facilitará o intercâmbio de informações entre os Estados Partes sobre as modalidades e tendências da corrupção e sobre práticas eficazes para preveni-la e combatê-la, assim como para a restituição do produto de delito, mediante, entre outras coisas, a publicação das informações pertinentes mencionadas no presente Artigo;

c) Cooperação com organizações e mecanismos internacionais e regionais e organizações não-governamentais pertinentes;

d) Aproveitará adequadamente a informação pertinente elaborada por outros mecanismos internacionais e regionais encarregados de combater e prevenir a corrupção a fim de evitar a duplicação desnecessária de atividades;

e) Examinará periodicamente a aplicação da presente Convenção por seus Estados Partes;

f) Formulará recomendações para melhorar a presente Convenção e sua aplicação;

g) Tomará nota das necessidades de assistência técnica dos Estados Partes com relação à aplicação da presente Convenção e recomendará as medidas que considere necessária a esse respeito.

5. Aos efeitos do parágrafo 4 do presente Artigo, a Conferência dos Estados Partes obterá o conhecimento necessário das medidas adotadas e das dificuldades encontradas pelos Estados Partes na aplicação da presente Convenção por via da informação que eles facilitem e dos demais mecanismos de exame que estabeleça a Conferência dos Estados Partes.

6. Cada Estado Parte proporcionará à Conferência dos Estados Partes informação sobre seus programas, planos e práticas, assim como sobre as medidas legislativas e administrativas adotadas para aplicar a presente Convenção, segundo requeira a Conferência dos Estados Partes. A Conferência dos Estados Partes procurará determinar a maneira mais eficaz de receber e processar as informações, inclusive aquelas recebidas dos Estados Partes e de organizações internacionais competentes. Também poderá considerar as aprovações recebidas de organizações não-governamentais pertinentes devidamente acreditadas conforme os procedimentos acordados pela Conferência dos Estados Partes.

7. Em cumprimento aos parágrafos 4 a 6 do presente Artigo, a Conferência dos Estados Partes estabelecerá, se considerar necessário, um mecanismo ou órgão apropriado para apoiar a aplicação efetiva da presente Convenção.

Artigo 64

Secretaria

1. O Secretário Geral das Nações Unidas prestará os serviços de secretaria necessários à Conferência dos Estados Partes da presente Convenção.

2. A secretaria:

a) Prestará assistência à Conferência dos Estados Partes na realização das atividades enunciadas no Artigo 63 da presente Convenção e organizará os períodos de seções da Conferência dos Estados Partes e proporcionar-lhes-á os serviços necessários;

b) Prestará assistência aos Estados Partes que a solicitem na subministração de informação da Conferência dos Estados Partes segundo o previsto nos parágrafos 5 e 6 do Artigo 63 da presente Convenção; e

c) Velará pela coordenação necessária com as secretarias de outras organizações internacionais e regionais pertinentes.

Capítulo VIII

Disposições finais

Artigo 65

Aplicação da Convenção

1. Cada Estado Parte adotará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, as medidas que sejam necessárias, incluídas medidas legislativas e administrativas, para garantir o cumprimento de suas obrigações de acordo com a presente Convenção.

2. Cada Estado Parte poderá adotar medidas mais estritas ou severas que as previstas na presente Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção.

Artigo 66

Solução de controvérsias

1. Os Estados Partes procurarão solucionar toda controvérsia relacionada com a interpretação ou aplicação da presente Convenção mediante a negociação.

2. Toda controvérsia entre dois ou mais Estados Partes acerca da interpretação ou da aplicação da presente Convenção que não possa ser resolvida mediante a negociação dentro de um prazo razoável deverá, por solicitação de um desses Estados Partes, submeter-se à arbitragem. Se, seis meses depois da data de solicitação da arbitragem, esses Estados Partes não se puseram de acordo sobre a organização da arbitragem, quaisquer dos Estados Partes poderá remeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça mediante solicitação conforme o Estatuto da Corte.

3. Cada Estado Parte poderá, no momento da firma, ratificação aceitação ou aprovação da presente Convenção ou de adesão a ela, declarar que não se considera vinculado pelo parágrafo do presente Artigo. Os demais Estados Partes não ficarão vinculados pelo parágrafo 2 do presente Artigo a respeito de todo Estado Parte que tenha feito essa reserva.

4. O Estado Parte que tenha feito uma reserva de conformidade com o parágrafo 3 do presente Artigo poderá em qualquer momento retirar essa reserva notificando o fato ao Secretário Geral das Nações Unidas.

Artigo 67

Firma, ratificação, aceitação, aprovação e adesão

1. A presente Convenção estará aberta à assinatura de todos os Estados de 9 a 11 de dezembro de 2003 em Mérida, México, e depois desse evento na Sede das Nações Unidas em Nova York até o dia 9 de dezembro de 2005.

2. A presente Convenção também estará aberta à firma das organizações regionais de integração econômica que tenham, ao menos, algum de seus Estados Membros como Partes da presente Convenção em conformidade com o disposto no parágrafo 1 do presente Artigo.

3. A presente Convenção estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação depositar-se-ão em poder do Secretário Geral das Nações Unidas. As organizações regionais de integração econômica poderão depositar seus instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação se pelo menos um de seus Estados Membros houver procedido de igual maneira. Nesse instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, essas organizações declararão o alcance de sua competência com respeito às questões regidas pela presente Convenção. As mencionadas organizações comunicarão também ao depositário qualquer modificação pertinente ao alcance de sua competência.

4. A presente Convenção estará aberta à adesão de todos os Estados ou organizações regionais de integração econômica que contem com pelo menos um Estado Membro que seja Parte da presente Convenção. Os instrumentos de adesão depositar-se-ão em poder do Secretário Geral das Nações Unidas. No momento de sua adesão, as organizações regionais de integração econômica declararão o alcance de sua competência com respeito às questões regidas pela presente Convenção. As mencionadas organizações comunicarão também ao depositário qualquer modificação pertinente ao alcance de sua competência.

Artigo 68

Entrada em vigor

1. A presente Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia após a inclusão do trigésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão. Aos efeitos do presente parágrafo, os instrumentos depositados por uma organização regional de integração econômica não serão considerados adicionais aos depositados por seus Estados Membros.

2. Para cada Estado ou organização regional de integração econômica que ratifique, aceite ou aprove a presente Convenção ou a ela adira depois de haver-se depositado o trigésimo instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, a presente Convenção entrará em vigor após o trigésimo dia depois que esse Estado ou organização tenha depositado o instrumento pertinente ou no momento de sua entrada em vigor de acordo com o parágrafo 1 do presente Artigo, se esta for posterior.

Artigo 69

Emenda

1. Quando houverem transcorridos 5 (cinco) anos desde a entrada em vigor da presente Convenção, os Estados Partes poderão propor emendas e transmiti-las ao Secretário Geral das Nações Unidas, quem, por continuação, comunicará toda emenda proposta aos Estados Partes e à Conferência dos Estados Partes da presente Convenção para que a examinem e adotem uma decisão a seu respeito. A Conferência dos Estados Partes fará todo o possível para lograr um consenso sobre cada emenda. Se esgotarem-se todas as possibilidades de lograr um consenso e não se tiver chegado a um acordo, a aprovação da emenda exigirá, em última instância, uma maioria de dois terços dos Estados Partes presentes e votante na reunião da Conferência dos Estados Partes.

2. As organizações regionais de integração econômica, em assuntos de sua competência, exercerão seu direito de voto de acordo com o presente Artigo com um número de votos igual ao número de seus Estados Membros que sejam Partes da presente Convenção. As mencionadas organizações não exercerão seu direito de voto se seus Estados Membros exercerem os seus e vice-versa.

3. Toda emenda aprovada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo estará sujeita a ratificação, aceitação ou aprovação por parte dos Estados Partes.

4. Toda emenda aprovada em conformidade com o parágrafo 1 do presente Artigo entrará em vigor em relação a um Estado Parte noventa dias depois do momento em que este deposite em poder do Secretário Geral das Nações Unidas um instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação dessa emenda.

5. Quando uma emenda entrar em vigor, será vinculante para os Estados Partes que tenham expressado seu consentimento a respeito. Os demais Estados Partes ficarão sujeitos às disposições da presente Convenção, assim como a qualquer outra emenda anterior que tenham ratificado, aceitado ou aprovado.

Artigo 70

Denúncia

1. Os Estados Partes poderão denunciar a presente Convenção mediante notificação escrita ao Secretário Geral das Nações Unidas. A denúncia surtirá efeito um ano depois do momento em que o Secretário Geral tenha recebido a notificação.

2. As organizações regionais de integração econômica deixarão de ser Partes da presente Convenção quando tiverem denunciado todos seus Estados Membros.

Artigo 71

Depositário e idiomas

1. O Secretário Geral das Nações Unidas será o depositário da presente Convenção.

2. O original da presente Convenção, cujos textos em árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo possuem igual autenticidade, depositar-se-á em poder do Secretário Geral das Nações Unidas.

EM FÉ DO QUE, os plenipotenciários infra-escritos, devidamente autorizados por seus respectivos Governos, firmaram a presente Convenção.

ANEXO 2

CONVENÇÃO SOBRE O COMBATE DA CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS ESTRANGEIROS EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

Preâmbulo

As Partes,

Considerando que a corrupção é um fenômeno difundido nas Transações Comerciais Internacionais, incluindo o comércio e o investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais de competitividade;

Considerando que todos os países compartilham a responsabilidade de combater a corrupção nas Transações Comerciais Internacionais;

Levando em conta a Recomendação Revisada sobre o Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais, adotada pelo Conselho da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), em 23 de maio de 1997, C(97)123/FINAL, que, inter alia, reivindicou medidas efetivas para deter, prevenir e combater a corrupção de funcionários públicos estrangeiros ligados a Transações Comerciais Internacionais, particularmente a imediata criminalização de tais atos de corrupção, de forma efetiva e coordenada, em conformidade com elementos gerais acordados naquela Recomendação e com os princípios jurisdicionais e jurídicos básicos de cada país;

Acolhendo outros desenvolvimentos recentes que promovem o entendimento e a cooperação internacionais no combate à corrupção de funcionários públicos, incluindo ações das Nações Unidas, do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial de Comércio, da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Européia;

Acolhendo os esforços de empresas, organizações empresariais e sindicatos, bem como outras organizações não-governamentais, no combate à corrupção;

Reconhecendo o papel dos Governos na prevenção do pedido de propinas de indivíduos e empresas, em Transações Comerciais Internacionais;

Reconhecendo que a obtenção de progresso nessa área requer não apenas esforços em âmbito nacional, mas também na cooperação, monitoramento e acompanhamento multilaterais;

Reconhecendo que a obtenção de equivalência entre as medidas a serem tomadas pelas Partes é o objeto e o propósito essenciais da presente Convenção, o que exige a sua ratificação sem derrogações que afetem essa equivalência;

Acordaram o que se segue:

Artigo 1

O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que, segundo suas leis, é delito criminal qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária

indevida ou de outra natureza, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para terceiros, causando a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, com a finalidade de realizar ou dificultar transações ou obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

2. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de que a cumplicidade, inclusive por incitamento, auxílio ou encorajamento, ou a autorização de ato de corrupção de um funcionário público estrangeiro é um delito criminal. A tentativa e conspiração para subornar um funcionário público estrangeiro serão delitos criminais na mesma medida em que o são a tentativa e conspiração para corrupção de funcionário público daquela Parte.

3. Os delitos prescritos nos parágrafos 1 e 2 acima serão doravante referidos como “corrupção de funcionário público estrangeiro”.

4. Para o propósito da presente Convenção:

a) “funcionário público estrangeiro” significa qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, seja ela nomeada ou eleita; qualquer pessoa que exerce função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública; e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional;

b) “país estrangeiro” inclui todos os níveis e subdivisões de governo, do federal ao municipal;

c) “a ação ou a omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais” inclui qualquer uso do cargo do funcionário público, seja esse cargo, ou não, da competência legal do funcionário.

Artigo 2

Responsabilidade de Pessoas Jurídicas

Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, de acordo com seus princípios jurídicos.

Artigo 3

Sanções

1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição.

2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.

3. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.

4. Cada Parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro.

Artigo 4

Jurisdição

1. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, quando o delito é cometido integral ou parcialmente em seu território.

2. A Parte que tiver jurisdição para processar seus nacionais por delitos cometidos no exterior deverá tomar todas as medidas necessárias ao estabelecimento de sua jurisdição para fazê-lo em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, segundo os mesmos princípios.

3. Quando mais de uma Parte tem jurisdição sobre um alegado delito descrito na presente Convenção, as Partes envolvidas deverão, por solicitação de uma delas, deliberar sobre a determinação da jurisdição mais apropriada para a instauração de processo.

4. Cada Parte deverá verificar se a atual fundamentação de sua jurisdição é efetiva em relação ao combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros, caso contrário, deverá tomar medidas corretivas a respeito.

Artigo 5

Execução

A investigação e a abertura de processo por corrupção de um funcionário público estrangeiro estarão sujeitas às regras e princípios aplicáveis de cada Parte. Elas não serão influenciadas por considerações de interesse econômico nacional, pelo efeito potencial sobre as relações com outros Estados ou pela identidade de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas.

Artigo 6

Regime de Prescrição

Qualquer regime de prescrição aplicável ao delito de corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá permitir um período de tempo adequado para a investigação e abertura de processo sobre o delito.

Artigo 7

Lavagem de Dinheiro

A Parte que tornou o delito de corrupção de seu próprio funcionário público um delito declarado para o propósito da aplicação de sua legislação sobre lavagem de dinheiro deverá fazer o mesmo, nos mesmos termos, em relação à corrupção de um funcionário público estrangeiro, sem considerar o local de ocorrência da corrupção.

Artigo 8

Contabilidade

1. Para o combate efetivo da corrupção de funcionários públicos estrangeiros, cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias, no âmbito de suas leis e regulamentos sobre manutenção de livros e registros contábeis, divulgação de declarações financeiras, e sistemas de contabilidade e auditoria, para proibir o estabelecimento de contas de caixa “dois”, a realização de operações de caixa “dois” ou operações inadequadamente explicitadas, o registro de despesas inexistentes, o lançamento de obrigações com explicitação inadequada de seu objeto, bem como o uso de documentos falsos por companhias sujeitas àquelas leis e regulamentos com o propósito de corromper funcionários públicos estrangeiros ou ocultar tal corrupção.

2. Cada Parte deverá prover penas civis, administrativas e criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras de tais companhias.

Artigo 9

Assistência Jurídica Recíproca

1. Cada Parte deverá, respeitando, tanto quanto possível, suas leis, tratados e acordos relevantes, prestar pronta e efetiva assistência jurídica a uma Parte para o fim de condução de investigações e processos

criminais instaurados pela Parte sobre delitos abrangidos pela presente Convenção e para o fim de condução de processos não-criminais contra uma pessoa jurídica instaurados pela Parte e abrangidos por esta Convenção. A Parte solicitada deverá informar a Parte solicitante, sem demora, de quaisquer informações ou documentos adicionais necessários a apoiar o pedido de assistência e, quando solicitado, do estado e do resultado do pedido de assistência.

2. Quando uma Parte condiciona a assistência jurídica recíproca à existência de criminalidade dual, a existência de criminalidade dual será considerada se o delito para o qual a assistência é solicitada for do âmbito da presente Convenção.

3. Uma Parte não deverá se recusar a prestar assistência mútua jurídica em matérias criminais do âmbito da presente Convenção sob a alegação de sigilo bancário.

Artigo 10

Extradição

1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser considerada um delito passível de extradição, segundo as leis das Partes e os tratados de extradição celebrados entre elas.

2. Se uma Parte, que condiciona a extradição à existência de um tratado sobre a matéria, receber uma solicitação de extradição de outra Parte com a qual não possui tratado de extradição firmado, dever-se-á considerar esta Convenção a base jurídica para a extradição pelo delito de corrupção de um funcionário público estrangeiro.

3. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias para assegurar sua capacidade para extraditar ou processar seus nacionais pelo delito de corrupção de um funcionário público estrangeiro. A Parte que recusar um pedido para extraditar uma pessoa por corrupção de um funcionário público estrangeiro, baseada apenas no fato de que a pessoa é seu nacional, deverá submeter o caso à apreciação de suas autoridades competentes para instauração de processo.

4. A extradição por corrupção de funcionário público estrangeiro está sujeita às condições estabelecidas pela lei local e pelos tratados e acordos das Partes sobre a matéria. Quando uma Parte condiciona a extradição à existência de criminalidade dual, essa condição deverá ser considerada satisfeita se o delito pelo qual a extradição é solicitada estiver no âmbito do Artigo 1 da presente Convenção.

Artigo 11

Autoridades Responsáveis

Para os propósitos do Artigo 4, parágrafo 3, sobre deliberações, do Artigo 9, sobre assistência jurídica recíproca, e do Artigo 10, sobre extradição, cada Parte deverá notificar o Secretário-Geral da OCDE da autoridade ou autoridades responsáveis pela formulação e recebimento de solicitações, que servirá de canal de comunicação da Parte nessas matérias sem prejuízo de outros acordos entre as Partes.

Artigo 12

Monitoramento e Acompanhamento

As Partes deverão cooperar na execução de um programa de acompanhamento sistemático para monitorar e promover a integral implementação da presente Convenção. A menos que decidido em contrário por consenso das Partes, essa iniciativa dar-se-á no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de acordo com seu termo de referência, ou no âmbito e de acordo com os termos de referência de qualquer substituto para essa função. As Partes arcarão com os custos do programa, segundo as regras aplicáveis àquele Grupo.

Artigo 13

Assinatura e Acessão

1. Até a entrada em vigor, a presente Convenção estará aberta para assinatura pelos membros da OCDE e por não-membros que hajam sido convidados a tornarem-se participantes plenos do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais.

2. Após a entrada em vigor, essa Convenção estará aberta à acessão de qualquer país não-signatário que seja membro da OCDE ou que se haja tornado um participante pleno do Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais ou de qualquer sucessor para suas funções. Para os países não-signatários, a Convenção entrará em vigor no sexagésimo dia seguinte à data de depósito de seu instrumento de acessão.

Artigo 14

Ratificação e Depositário

1. A presente Convenção está sujeita à aceitação, aprovação ou ratificação pelos Signatários, de acordo com suas respectivas leis.

2. Instrumentos de aceitação, aprovação, ratificação ou acessão deverão ser depositados junto ao Secretário-Geral da OCDE, que funcionará como Depositário da presente Convenção.

Artigo 15

Entrada em Vigor

1. A presente Convenção entrará em vigor no sexagésimo dia seguinte à data na qual cinco dos dez países que possuam as maiores cotas de exportação, apresentadas no documento anexo, e que representem juntos pelo menos sessenta por cento do total combinado das exportações desses dez países hajam depositado seus instrumentos de aceitação, aprovação ou ratificação. Para cada Signatário depositante de instrumento após a referida entrada em vigor, a presente Convenção entrará em vigor no sexagésimo dia após o depósito de seu instrumento.

2. Se, após 31 de dezembro de 1998, a Convenção não houver entrado em vigor, em conformidade com o parágrafo 1 acima, qualquer Signatário que tenha depositado seu instrumento de aceitação, aprovação ou ratificação poderá declarar por escrito ao Depositário sua vontade em aceitar a entrada em vigor da Convenção sob o prescrito neste parágrafo 2. Para esse Signatário, a Convenção entrará em vigor no sexagésimo dia posterior à data na qual tais declarações houverem sido depositadas por pelo menos dois Signatários. Para cada Signatário depositante de declaração após a referida entrada em vigor, a Convenção entrará em vigor no sexagésimo dia posterior à data do depósito.

Artigo 16

Emenda

Qualquer Parte poderá propor a emenda da presente Convenção. Uma proposta de emenda será submetida ao Depositário, que deverá comunicá-la às outras Partes pelo menos sessenta dias antes da convocação de um encontro das Partes para deliberação sobre a matéria. Uma emenda adotada por consenso das Partes, ou por outros meios que as Partes determinem por consenso, entrará em vigor sessenta dias após o depósito de um instrumento de aceitação, aprovação ou ratificação de todas as Partes, ou, de outra forma, como especificado pelas Partes no momento da adoção da emenda.

Artigo 17

Denúncia

Uma Parte poderá denunciar a presente Convenção, notificando por escrito o Depositário. Essa denúncia efetivar-se-á um ano após a data de recebimento da notificação. Após a denúncia, deverá continuar a existir cooperação entre as Partes e a Parte denunciante com relação às solicitações pendentes de assistência ou extradição formuladas antes da data efetiva da denúncia.

Feito em Paris neste dia dezessete de dezembro de mil novecentos e noventa e sete, nas línguas inglesa e francesa, sendo cada texto igualmente autêntico.

Pela República Federal da Alemanha Pela República da Irlanda

Pela República Argentina Pela República da Islândia

Pela Austrália Pela República Italiana

Pela República da Áustria Pelo Japão

Pelo Reino da Bélgica Pelo Grão-Ducado de Luxemburgo

Pela República Federativa do Brasil Pelos Estados Unidos Mexicanos

Pela República da Bulgária Pelo Reino da Noruega

Pelo Canadá Pela Nova Zelândia

Pela República do Chile Pelo Reino dos Países Baixos

Pela República da Coréia Pela República da Polônia

Pelo Reino da Dinamarca Pela República Portuguesa

Pelo Reino da Espanha Pelo Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte

Pelos Estados Unidos da América Pela República da Eslovênia

Pela República da Finlândia Pelo Reino da Suécia

Pela República da França Pela Confederação Suíça

Pela República Helênica Pela República Tcheca

Pela República da Hungria Pela República da Turquia

ANEXO 3

RECOMENDAÇÃO REVISADA DO CONSELHO DE COMBATE AO SUBORNO EM TRANSAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS DE 1997 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - (OCDE)

A Recomendação Revisada do Conselho de Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais de 1997 resultou dos esforços da OCDE em encontrar a forma mais efetiva e coordenada para criminalizar a corrupção de funcionários públicos estrangeiros. A Recomendação Revisada de 1997 fortalece os efeitos da Convenção Anti-Suborno da OCDE, focando em áreas que tal Convenção não particularizou: contabilidade, auditoria e aquisição pública; cooperação internacional; a não-dedutibilidade de impostos sobre subornos; e medidas para deter, prevenir e combater o suborno.

A Recomendação Revisada é baseada em uma profunda análise de sistemas de direito criminal e uma síntese destes elementos em oito “Elementos Comuns Acordados de Direito Criminal e Medidas Relacionadas”. “Equivalência Funcional” é o conceito fundamental: as diferenças entre países não são relevantes, contanto que estas diferenças levem a efetivas perseguições e sanções de crimes de suborno internacional.

O Conselho da OCDE em nível Ministerial aprovou o seguinte texto em 23 de maio de 1997, criando a Recomendação Revisada sobre Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais.

O CONSELHO,

Baseando-se nos Artigos 3, 5a) e 5b) da Convenção sobre a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos de 14 de dezembro de 1960;

Considerando que o suborno é um fenômeno muito difundido em transações comerciais internacionais, incluindo o comércio e o investimento, levantando sérias preocupações morais e políticas e distorcendo condições de competitividade internacionais;

Considerando que todos os países compartilham da responsabilidade de combater o suborno em transações comerciais internacionais;

Considerando que as empresas deveriam abster-se de subornar servidores públicos e ocupantes de cargos públicos, como estabelecido nas Linhas Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais;

Considerando o progresso obtido na implementação da primeira Recomendação do Conselho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais, adotada em 27 de maio de 1994 [C(94)75/FINAL], associada à Recomendação sobre a Dedutibilidade do Imposto de Subornos Pagos a Funcionários Públicos Estrangeiros, adotada em 11 de abril de 1996 [C(96)27/FINAL]; bem como a Recomendação sobre Propostas Anti-Corrupção para Acordos de Cooperação Bilateral, reforçada pela Reunião de Alto Nível do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento, em 07 de maio de 1996;

Acolhendo outros desenvolvimentos recentes que favorecem o avanço do entendimento e da cooperação internacionais, no que diz respeito a suborno em transações comerciais, incluindo ações da Organização das Nações Unidas, do Conselho Europeu, da União Européia e da Organização dos Estados Americanos;

Baseando-se no compromisso feito na reunião do Conselho em nível Ministerial, em maio de 1996, para criminalizar o suborno pago a funcionários públicos estrangeiros de forma efetiva e coordenada;

Observando que uma convenção internacional, em conformidade com os elementos comuns acordados estabelecidos no Anexo, é um instrumento apropriado para lograr tal criminalização rapidamente;

Considerando o consenso desenvolvido sobre as medidas a serem tomadas para a implementação da Recomendação de 1994, em particular, o que se refere às modalidades e os instrumentos internacionais para facilitar a criminalização do suborno pago a funcionários públicos estrangeiros; dedutibilidade de impostos de suborno pago a funcionários públicos estrangeiros; requisitos contábeis, auditorias externas e controles internos das empresas; e regras e regulamentações sobre aquisição pública;

Reconhecendo que para se alcançar sucesso neste campo é necessário não somente esforços individuais dos países, mas sim a cooperação multilateral, o monitoramento e o acompanhamento;

Geral

I. RECOMENDA que os países-membros tomem medidas eficazes para deter, prevenir e combater o suborno pago a funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais.

II. RECOMENDA que cada país-membro examine as seguintes áreas e, de conformidade com sua jurisdição e outros princípios legais básicos, tome medidas concretas e significativas para atingir este objetivo:

i) As leis criminais e suas aplicações, de acordo com a seção III e o Anexo desta Recomendação;

ii) A legislação, regulamentações e tributação de impostos, para eliminar qualquer apoio indireto de suborno, de acordo com a seção IV;

iii) A contabilidade e as transações das empresas, requisitos e práticas de auditoria externa e controle interno, de acordo com a seção V;

iv) A provisão bancária, financeira e outra provisão relevante, para assegurar que os registros sejam mantidos adequadamente e estejam disponíveis para inspeção e investigação;

v) Os subsídios públicos, as licenças e os contratos de aquisições públicas ou outras vantagens públicas, de maneira que as vantagens possam ser negadas, como uma forma de sanção ao suborno em casos apropriados, e de acordo com a seção VI para contratos de aquisições e acordos de cooperação;

vi) As leis e regulamentações civis, comerciais e administrativas, de modo que o suborno seja declarado ilegal;

vii) A cooperação internacional em investigações e outros procedimentos legais, de acordo com a seção VII.

Criminalização de Suborno Pago a Funcionários Públicos Estrangeiros

III. RECOMENDA que os países-membros devam criminalizar o suborno pago a funcionário público estrangeiro, de forma efetiva e coordenada, submetendo propostas para os órgãos legislativos até 1º de abril de 1998, em conformidade com os elementos comuns acordados estabelecidos no Anexo, e procurando ter sua aprovação até o fim de 1998.

DECIDE, para este fim, abrir as negociações de forma imediata sobre uma convenção internacional para criminalizar o suborno em conformidade com os elementos comuns acordados, o tratado a ser aberto para assinatura até o final de 1997, com vistas à sua entrada em vigor doze meses a partir dessa data.

Dedutibilidade de Impostos

IV. EXORTA a imediata implementação, pelos países-membros, da Recomendação de 1996 que estabelece "que aqueles países-membros que não desaprovem a dedutibilidade dos subornos pagos a funcionários

públicos estrangeiros reexaminem este atitude com a intenção de negar esta dedutibilidade. Tal ação pode ser facilitada pela entendimento geral de se tratar o suborno pago a funcionários públicos estrangeiros como ilegal."

Requisitos Contábeis, Auditoria Externa e Controles Internos das Empresas

V. RECOMENDA que os países-membros tomem as medidas necessárias de maneira que as leis, regras e práticas relativas a requisitos contábeis, auditoria externa e controles internos das empresas estejam de acordo com os seguintes princípios e sejam usadas em sua totalidade para prevenir e detectar o suborno pago a funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais:

A. Requisitos Contábeis Adequados

- i) Os países-membros devem exigir às empresas que mantenham registros adequados dos valores recebidos e pagos por elas, identificando os pontos aos quais os recibos e os gastos se referem. As empresas devem ser proibidas de fazer transações fora dos livros de caixa ou manter contas fora dos livros de caixa.
- ii) Os países-membros devem exigir que as empresas demonstrem em seus balanços financeiros a totalidade de débitos contingentes materiais.
- iii) Os países-membros devem adequadamente sancionar omissões, falsificações e fraudes contábeis.

B. Auditoria Externa Independente

- i) Os países-membros devem considerar se os requisitos a serem submetidos à auditoria externa são adequados.
- ii) Os países-membros e as associações profissionais devem manter padrões adequados para assegurar a independência dos auditores externos, o que os permitirá apresentar uma avaliação objetiva das contas, balanços financeiros e controles internos das empresas.
- iii) Os países-membros devem exigir que o auditor que se deparar com indicações de possível ato ilegal de suborno reporte esta descoberta ao responsável pelo gerenciamento da empresa e, conforme apropriado, aos órgãos de classe encarregados de supervisionar a empresa.
- iv) Os países-membros devem exigir que os auditores reportem as indicações de um possível ato ilegal de suborno às autoridades competentes.

C. Controles Internos das Empresas

- i) Os países-membros devem fomentar o desenvolvimento e a adoção de controles internos nas empresas, incluindo padrões de conduta.
- ii) Os países-membros devem estimular os diretores das empresas a declararem em seus relatórios anuais os seus mecanismos de controle interno, incluindo aqueles que contribuem para prevenir o suborno.
- iii) Os países-membros devem fomentar a criação de órgãos de supervisão, independentes dos responsáveis pelo gerenciamento, tais como os comitês de auditoria das mesas diretoras e das mesas supervisoras.
- iv) Os países-membros devem estimular as empresas a oferecer canais de comunicação e proteção para as pessoas que não desejam violar os padrões éticos ou profissionais sob instrução ou pressão de superiores hierárquicos.

Aquisição Pública

VI. RECOMENDA que:

i) Os países-membros devem apoiar os esforços da Organização Mundial de Comércio para alcançar uma unidade de transparência nas aquisições governamentais;

ii) As leis e regulamentações dos países-membros devem permitir que as autoridades suspendam de participar de competição para contratos públicos as empresas que já tenham subornado funcionários públicos estrangeiros em desrespeito às leis nacionais daquele país-membro; e, ao passo que um país-membro aplica sanções relacionadas com aquisição a empresas identificadas por terem subornado funcionários públicos domésticos, tais sanções devem ser aplicadas igualitariamente em caso de suborno de funcionários públicos estrangeiros. (1)

iii) De acordo com a Recomendação do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento, os países-membros devem exigir medidas anti-corrupção para aquisições financiadas por acordos de cooperação bilateral, promover a correta implementação de medidas anti-corrupção em instituições internacionais de desenvolvimento e trabalhar o mais próximo possível dos parceiros nos projetos de desenvolvimento de combate à corrupção em todos os esforços de cooperação para o desenvolvimento. (2)

Cooperação Internacional

VII. RECOMENDA que os países-membros, no intuito de combater o suborno nas transações comerciais internacionais, em conformidade com suas jurisdições e outros princípios legais básicos, tomem as seguintes medidas:

i) Assessorar e, de alguma forma, cooperar com autoridades competentes em outros países em investigações e outros procedimentos legais relacionados a casos específicos de suborno, através de meios como compartilhamento de informações (espontaneamente ou mediante solicitação), fornecimento de evidência e concessão de extradição;

ii) Fazer total uso de acordos e tratados existentes que visam à assistência legal internacional mútua e, quando necessário, aderir a novos acordos e tratados com este objetivo;

iii) Garantir que suas leis nacionais sirvam de base adequada para esta cooperação e, em particular, estejam de acordo com o parágrafo 8 do Anexo.

Acompanhamento e Acordos Institucionais

VIII. DISCIPLINA que o Comitê de Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, através de seu Grupo de Trabalho sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais, conduza um programa de acompanhamento sistemático para monitorar e promover a completa implementação desta Recomendação, em cooperação com o Comitê para Assuntos Fiscais, o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento e outros órgãos da OCDE, quando apropriado. Este acompanhamento incluirá, em particular:

i) A recepção de notificações e outras informações apresentadas pelos países-membros;

ii) Revisões periódicas das medidas tomadas pelos países-membros para implementar a Recomendação e fazer propostas, quando apropriado, com o intuito de assistir os países-membros em sua implementação; estas revisões serão baseadas nos seguintes sistemas complementares:

- um sistema de auto-avaliação, onde as respostas dos países-membros, em forma de questionário, servirão de base para avaliar a implementação da Recomendação;

- um sistema de avaliação mútua, onde cada país-membro será examinado, um de cada vez, pelo Grupo de Trabalho sobre Suborno, sob a forma de um relatório que trará uma avaliação objetiva do progresso do país-membro na implementação da Recomendação.

- iii) Um estudo de temas específicos relacionados a suborno em transações comerciais internacionais;
- iv) Um estudo da viabilidade de ampliar o alcance do trabalho da OCDE no combate ao suborno internacional, com vistas a incluir o suborno no setor privado e o suborno pago a funcionários públicos estrangeiros por outras razões, além da obtenção e retenção de negócios;
- v) Fornecimento de informações periódicas ao público sobre seu trabalho e atividades, bem como sobre a implementação da Recomendação.

IX. CHAMA A ATENÇÃO para a obrigação dos países-membros em cooperar prontamente neste programa de acompanhamento, com base no Artigo 3 da Convenção da OCDE.

X. DISCIPLINA que o Comitê de Investimento Internacional e Empresas Multinacionais revise a implementação das Seções III e, em conjunto com o Comitê de Assuntos Fiscais, a Seção IV desta Recomendação; apresente relatório aos Ministros na primavera de 1998 (de março a junho); apresente relatório ao Conselho após a primeira revisão periódica, e quando considerar apropriado a partir daí; e revise esta Recomendação Revisada no prazo de três anos após sua adoção.

Cooperação com Países Não-Membros

XI. EXORTA os países não-membros a aderirem à Recomendação e a participarem de qualquer acompanhamento institucional ou mecanismo de implementação.

XII. DISCIPLINA que o Comitê de Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, através de seu Grupo de Trabalho sobre Suborno, ofereça um fórum de consultas a países que ainda não tenham aderido, com o intuito de promover uma maior participação da Recomendação e de seu acompanhamento.

Relações com Organizações Internacionais Governamentais ou Não-Governamentais

XIII. CONVIDA o Comitê de Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, através de seu Grupo de Trabalho sobre Suborno, a assessorar e cooperar com as organizações internacionais e as instituições financeiras internacionais ativas no combate ao suborno em transações comerciais internacionais, e assessorar regularmente as organizações não-governamentais e representantes da comunidade comercial, ativos nesta área.

Notas:

1. Os sistemas dos países-membros para aplicação de sanções para suborno pago a funcionários públicos nacionais diferem-se quando se trata da caracterização de suborno baseada em uma condenação criminal, procedimento administrativo ou de indicação, mas em todos os casos é fundamentada em evidências substanciais.

2. Este parágrafo resume a Recomendação do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento – CAD que é dirigida somente aos membros do CAD, e que está sendo dirigida a todos os Membros da OCDE e, consequentemente, aos países não-membros que aderirem à Recomendação.

ANEXO 4

VINTE DIRETRIZES PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO

**CONSELHO EUROPEU
COMITÊ DE MINISTROS
RESOLUÇÃO (97) 24**

(Adotada na 101ª reunião do Comitê de Ministros, realizada em 6 de novembro de 1997.)

O COMITÊ DE MINISTROS,

Considerando a Declaração aprovada na segunda reunião de cúpula de Chefes de Estado e Governo, realizada em Estrasburgo nos dias 10 e 11 de outubro de 1997 e dando prosseguimento ao Plano de Ação, especialmente a seção III, parágrafo 2, "Combate à corrupção e ao crime organizado";

Certo de que a corrupção representa uma séria ameaça aos princípios e valores básicos do Conselho Europeu, destrói a confiança dos cidadãos na democracia, corrói as bases legais, constitui uma negação dos direitos humanos e prejudica o desenvolvimento econômico e social;

Convicto de que o combate à corrupção precisa ser multidisciplinar e levar em consideração o Programa de Ação contra a Corrupção, bem como cumprir as resoluções adotadas pelos Ministros de Justiça europeus em suas 19ª e 21ª Conferências, realizadas respectivamente em Valletta e Praga;

Tendo recebido do Grupo Multidisciplinar sobre Corrupção (GMC) uma proposta de 20 princípios gerais para a luta contra a corrupção;

Firmemente decidido a combater a corrupção mediante a união dos esforços dos países que representam,

CONCORDA EM SUBSCREVER AS 20 DIRETRIZES PARA A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO, A
SEGUIR APRESENTADAS:

1. implementar medidas efetivas para a prevenção da corrupção e, nesse sentido, elevar a consciência pública e promover a conduta ética;
2. assegurar de forma coordenada a criminalização dos atos de corrupção em nível nacional e internacional;
3. assegurar que os responsáveis pela prevenção, investigação, acusação e adjudicação dos casos de corrupção desfrutem da independência e autonomia apropriadas ao exercício de suas funções, estejam livres de influências impróprias e tenham à sua disposição os meios necessários para juntar provas, protegendo as pessoas que ajudem as autoridades a combater a corrupção e preservando o sigilo das investigações;
4. adotar medidas apropriadas para o confisco e perda dos ganhos obtidos mediante crimes de corrupção;
5. adotar medidas apropriadas para evitar que as pessoas em situação legal sejam usadas para encobrir os crimes de corrupção;

6. restringir as imunidades à investigação, acusação ou adjudicação de crimes de corrupção ao mínimo necessário em uma sociedade democrática;
7. promover a qualificação do pessoal e das instituições engajadas no combate ao crime, proporcionando-lhes os meios e o treinamento apropriados para o exercício das suas funções;
8. assegurar que a legislação fiscal e as autoridades responsáveis por sua implementação colaborem no combate à corrupção de maneira eficaz e coordenada, cuidando em especial para evitar que os subornos e outras despesas envolvidas nos atos de corrupção sejam deduzidos da carga tributária dos culpados;
9. assegurar que a organização, o funcionamento e o processo decisório das administrações públicas levem em conta a necessidade de combater a corrupção, assegurando principalmente o máximo de transparência que for consistente com o alcance da efetividade;
10. assegurar que as regras relativas aos direitos e deveres dos funcionários públicos levem em conta as exigências da luta contra a corrupção e incluam medidas disciplinares apropriadas e efetivas, especificando em detalhes suficientes os comportamentos esperados por meios apropriados, tais como códigos de conduta;
11. assegurar a existência de procedimentos apropriados de auditoria das atividades da administração pública e do setor público;
12. reforçar o papel dos procedimentos de auditoria na prevenção e no combate à corrupção fora do âmbito da administração pública;
13. assegurar que o sistema de apuração da responsabilidade pública e fiscal leve em conta as consequências dos comportamentos corruptos de funcionários públicos;
14. adotar procedimentos apropriadamente transparentes para a realização de licitações públicas, promovendo competições justas e intimidando os corruptores;
15. encorajar os representantes eleitos a aprovar códigos de conduta e promover regras para o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais que desestimulem a corrupção;
16. assegurar que a mídia tenha liberdade para receber e divulgar informações sobre casos de corrupção, sujeitando-se tão somente às limitações ou restrições necessárias à prática de democracia;
17. assegurar que as leis de direitos civis levem em conta a necessidade de combater a corrupção e, em particular, dotá-las de soluções legais efetivas para todos aqueles cujos direitos e interesses venham a ser afetados pela corrupção;
18. encorajar as pesquisas sobre a corrupção;
19. assegurar que em todos os aspectos do combate à corrupção sejam levadas em conta as possíveis conexões com o crime organizado e a lavagem de dinheiro;
20. desenvolver o máximo possível de cooperação internacional em todas as áreas da luta contra a corrupção.

E, PARA PROMOVER UM PROCESSO DINÂMICO DE EFETIVA PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO, O COMITÊ DE MINISTROS

1. convida as autoridades nacionais a inserir estes Princípios na sua legislação e prática nacionais;
2. instrui o Grupo Multidisciplinar sobre Corrupção (GMC) a completar a elaboração dos instrumentos legais internacionais previstos no Programa de Ação contra a Corrupção;
3. instrui o Grupo Multidisciplinar sobre Corrupção (GMC) a submeter rapidamente uma proposta de mecanismo apropriado e eficiente, sob patrocínio do Conselho Europeu, para monitorar a observância destes Princípios e a implementação dos instrumentos legais internacionais a serem adotados.

ANEXO 5

RECOMENDAÇÃO SOBRE REGRAS DE CONDUTA DOS SERVIDORES PÚBLICOS

CONSELHO DA EUROPA COMITÊ DE MINISTROS

Recomendação nº. R (2000) 10 do Comitê de Ministros aos Estados-Membros
(Aprovada pelo Comitê de Ministros em sua 106ª reunião, realizada em 11 de maio de 2000.)

O Comitê de Ministros, nos termos do art. 15.b do Estatuto do Conselho da Europa,

Considerando que o objetivo do Conselho da Europa é o de incrementar a união dos Estados-Membros;

Considerando que a administração pública desempenha um papel essencial nas sociedades democráticas e necessita dispor de pessoal adequado para desempenhar a contento suas obrigações;

Considerando que os servidores públicos são elemento-chave na administração pública, incumbidos que estão de deveres e obrigações específicos, devendo possuir as qualificações necessárias, além das condições materiais e legais apropriadas ao exercício de suas funções;

Convicto de que a corrupção representa uma séria ameaça ao estado de direito, à democracia, aos direitos humanos, à eqüidade e à justiça social, que prejudica o desenvolvimento econômico e põe em risco a estabilidade das instituições democráticas e o arcabouço moral da sociedade;

Tendo em vista as recomendações aprovadas na 19ª e 21ª Conferências dos Ministros de Justiça da Europa, realizadas respectivamente em Válcata (1994) e Praga (1997);

Tendo em vista o Programa de Ação Contra a Corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros em 1996;

Tendo em vista a Recomendação nº. R (81) 19, aprovada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, relativa ao acesso à informação em poder das autoridades públicas;

Tendo em vista a Recomendação nº. R (2000) 6 aprovada pelo Comitê de Ministros do Conselho da Europa, relativa à situação dos servidores públicos europeus;

Em consonância com a Declaração Final e o Plano de Ação aprovados pelos Chefes de Estado e de Governo do Conselho da Europa em sua Segunda Reunião de Cúpula, realizada em Estrasburgo nos dias 10 e 11 de outubro de 1997;

Ressaltando, nesta oportunidade, a importância da participação dos Estados não-membros do Conselho da Europa nas atividades de combate à corrupção e incentivando suas inestimáveis contribuições no sentido de implementar o Programa de Ação Contra a Corrupção;

Tendo em vista a Resolução (97) 24, sobre as vinte diretrizes para o combate à corrupção;

Tendo em vista as Resoluções (98) 7 e (99) 5, referentes à autorização e aprovação do Acordo Parcial Ampliado, que instituiu o Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO), com a finalidade de incrementar a capacidade dos Estados-Membros para combater a corrupção mediante a sustentação das iniciativas levadas a cabo nesse sentido;

Convicto de que uma conscientização maior do público e a promoção de valores éticos são meios inestimáveis de prevenção da corrupção;

Recomenda que os Governos dos Estados-Membros implementem, em consonância com suas respectivas leis nacionais e princípios de administração pública, códigos nacionais de conduta dos servidores públicos baseados no modelo de código de conduta que faz parte desta Recomendação; e

Estabelece as diretrizes a serem seguidas pelo Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) para fins de monitoramento da implementação desta Recomendação.

Apêndice à Recomendação nº R(2000) XX
MODELO DE CÓDIGO DE CONDUTA DOS SERVIDORES PÚBLICOS
Interpretação e aplicação

Artigo 1

1. Este Código aplica-se a todos os servidores públicos.
2. Para os fins deste Código, "servidor público" é uma pessoa que mantém vínculo empregatício com um órgão da administração pública.
3. As disposições deste Código aplicam-se igualmente às pessoas que exercem funções públicas embora estejam empregadas por uma organização privada.
4. As disposições deste Código não se aplicam aos representantes do povo eleitos pelo voto, aos membros do governo e aos ocupantes de funções de magistratura.

Artigo 2

1. A partir do momento em que entrarem em vigor as disposições deste Código, a administração pública deverá informar a todos os servidores público sobre elas.
2. Este Código deverá ser parte integrante das disposições que regulam os empregos públicos a partir do momento em que os servidores derem ciência de que foram informados sobre suas disposições.
3. Todos os servidores públicos têm a obrigação de tomar todas as medidas necessárias para cumprir as disposições deste Código.

Finalidades e Objetivos

Artigo 3

A finalidade deste Código é a de especificar os padrões de integridade e conduta a serem observados pelos servidores públicos, ajudá-los a cumprir esses padrões e informar ao público sobre os padrões de conduta que devem ser esperados de parte dos servidores públicos.

Princípios gerais

Artigo 4

1. O servidor público deve desempenhar suas obrigações de acordo com a lei, as instruções legítimas que lhe forem dadas e os padrões éticos relacionados com a sua função.

2. O servidor público deve agir de maneira politicamente neutra e abster-se de combater as políticas, decisões e ações legítimas das autoridades públicas.

Artigo 5

1. O servidor público tem o dever de servir lealmente as autoridades nacionais, locais e regionais legalmente constituídas.

2. É esperado do servidor público que ele seja honesto, imparcial e eficiente, desempenhando suas obrigações com competência, habilidade, equilíbrio e compreensão, zelando estritamente pelo interesse público e pautando sua conduta de acordo com as exigências específicas em cada caso.

3. O servidor público deve agir educadamente no trato com os cidadãos a quem presta serviços, e nas suas relações com seus superiores, colegas e subordinados.

Artigo 6

No desempenho das atribuições de seu cargo ou função, o servidor público não deve agir arbitrariamente em detrimento de pessoas, grupos ou organizações, portando-se com a devida consideração pelos seus direitos, deveres e interesses legítimos.

Artigo 7

Ao tomar decisões, o servidor público deve agir de acordo com a lei e exercer seu poder discricionário imparcialmente, levando em consideração apenas as matérias relevantes.

Artigo 8

1. O servidor público não deve permitir que seus interesses particulares prevaleçam sobre os do cargo ou da função que ocupa. É de sua responsabilidade evitar que ocorram conflitos de interesses reais, potenciais ou aparentes.

2. O servidor público jamais deve tirar proveito indevido de seu cargo ou função em benefício próprio.

Artigo 9

O servidor público tem o dever de portar-se sempre de maneira a preservar e aumentar a confiança do público quanto à integridade, imparcialidade e eficiência do serviço público.

Artigo 10

O servidor público é responsável pelos seus atos perante o seu superior hierárquico imediato, exceto quando disposto diferentemente em lei.

Artigo 11

Respeitados o escopo e as disposições da lei de acesso às informações oficiais, o servidor público tem o dever de zelar adequadamente, com o devido grau de confidencialidade, todas as informações e todos os documentos a que tiver acesso em virtude do cargo ou da função desempenhados.

Denúncia

Artigo 12

1. O servidor público que se sentir obrigado a agir de maneira ilegal, imprópria ou antiética, em prejuízo da administração pública, ou em desacordo com este Código, tem o dever de denunciar a matéria em causa de acordo com as disposições legais.

2. O servidor público deverá, de acordo com a lei, denunciar à autoridade competente toda e qualquer violação deste Código por parte de outro servidor público que for do seu conhecimento.

3. O servidor público que tiver apresentado denúncia de acordo com a lei, mas estiver insatisfeito com a resposta obtida, poderá fazer nova denúncia por escrito à autoridade superior do serviço público.

4. Caso a matéria de denúncia não possa ser resolvida, a contento do servidor público denunciante, segundo as disposições e os procedimentos estabelecidos em lei, o servidor público deverá seguir fielmente as orientações legais que lhe forem oficialmente dadas.

5. O servidor público deverá relatar às autoridades competentes toda e qualquer evidência, alegação ou suspeita de ação ilegal e criminosa relacionada com o serviço público, da qual tenha conhecimento em virtude do cargo ou da função que desempenha. As investigações necessárias para a apuração dos fatos serão levadas a cabo pelas autoridades competentes.

6. A administração pública tomará as medidas cabíveis para garantir que nenhum prejuízo advenha ao servidor público que fizer denúncia fundamentada e de boa fé sobre práticas ilegítimas de outro servidor público.

Conflitos de interesse

Artigo 13

1. Dá-se o conflito de interesse quando o servidor público possui interesse particular que possa vir a influenciar, ou der a impressão de influenciar o exercício imparcial e objetivo dos seus deveres oficiais.

2. Os interesses particulares do servidor público compreendem as vantagens que possam advir para si e sua família, seus parentes próximos, amigos e pessoas ou organizações que fazem parte das suas relações pessoais, políticas ou de negócios, inclusive as responsabilidades financeiras ou civis delas decorrentes.

3. Considerando que o próprio servidor público é, normalmente, a única pessoa que conhece seus interesses e compromissos pessoais, o servidor público tem o dever individual de:

- manter-se em estado de alerta quanto aos possíveis conflitos reais ou potenciais de interesses em relação ao seu cargo ou à sua função;
- tomar medidas para evitar tais conflitos;
- relatar ao seu superior a ocorrência de tais conflitos tão logo os perceba;
- acatar a decisão final que vier a ser tomada para que se afaste da situação ou abra mão da vantagem que constituam conflito de interesses;

4. Quando solicitado, o servidor público deverá declarar se possui ou não qualquer conflito de interesses.

5. Qualquer conflito de interesses declarado por um candidato ao ingresso no serviço público ou ao acesso a um novo cargo público deverá resolver-se previamente à investidura.

Declaração de interesses

Artigo 14

O servidor público que ocupar cargo ou função que possa vir a conflitar com os seus interesses pessoais deverá apresentar declaração sobre a natureza e caracterização de tais interesses, nos termos da lei, previamente à investidura e toda vez que ocorrer tal situação, enquanto permanecer no serviço público.

Incompatibilidade de interesses externos

Artigo 15

1. O servidor público não deverá empreender qualquer atividade ou transação, nem assumir qualquer cargo ou função, remunerados ou não, que sejam incompatíveis com o exercício de suas obrigações ou posam vir a prejudicar o seu desempenho oficial. Havendo dúvida sobre a compatibilidade ou não de uma atividade externa, deverá consultar o superior imediato.

2. Sujeito às disposições legais, o servidor público deverá notificar o seu superior imediato e solicitar sua aprovação caso deseje exercer uma atividade externa, remunerada ou não.

3. O servidor público deverá cumprir a exigência legal de declarar se faz parte, como membro ou associado, de alguma organização que poderia prejudicar a imagem ou o exercício do cargo ou da função que exerce no serviço público.

Atividades políticas ou públicas

Artigo 16

1. Sujeito ao respeito dos direitos fundamentais e constitucionais, o servidor público deverá cuidar para que nenhuma atividade política ou envolvimento em debates políticos ou públicos prejudiquem a confiança do público e de seus superiores hierárquicos na sua capacidade para exercer imparcialmente e lealmente seus deveres.

2. No exercício de seus deveres, o servidor público não deve permitir em ser usado para propósitos políticos partidários.

3. O servidor público deverá obedecer às restrições legais ao exercício de atividade política impostas a certas categorias de servidores públicos em virtude de cargo ou função e da natureza de suas obrigações.

Proteção da privacidade do servidor público

Artigo 17

Deverão ser tomadas todas as medidas cabíveis para assegurar o respeito à privacidade do servidor público. Quaisquer declarações previstas neste Código serão mantidas em sigilo exceto se disposto contrariamente em lei.

Presentes

Artigo 18

1. O servidor público não deve solicitar ou aceitar presentes, favores, hospedagem ou qualquer outro benefício para si ou seus familiares, parentes e amigos, ou pessoas e organizações com quem mantém, ou manteve, negócios ou relacionamento político que possa influenciar, ou dê a impressão de influenciar, a imparcialidade com que ele desempenha os seus deveres oficiais, ou represente ou dê a impressão de representar recompensa pelo exercício desses mesmos deveres. Esta injunção não se aplica à hospitalidade convencional ou aos pequenos brindes corriqueiros.

2. Caso o servidor público tenha dúvida se pode ou não aceitar um presente ou hospitalidade, deverá solicitar a orientação do seu superior imediato.

Reação a ofertas impróprias

Artigo 19

Caso o servidor público receba uma proposta de vantagem imprópria, deverá tomar as seguintes medidas cautelares:

- . recusar a vantagem imprópria; não há nenhuma necessidade de aceitá-la para fins de evidência;
- . tentar identificar a pessoa que fez a oferta;
- . evitar contatos prolongados, embora possa ser útil conhecer o motivo da oferta para fins de evidência;
- . se não puder recusar o presente ou devolvê-lo ao remetente, deverá guardá-lo e somente usá-lo ocasionalmente;
- . obter, se possível, testemunhas da ocorrência, tais como colegas de trabalho;
- . registrar por escrito a tentativa de suborno, preferivelmente em um livro de ocorrências oficial, o mais rápido possível;
- . informar a chefia imediata ou a autoridade responsável pela execução da lei, o mais rápido possível, sobre a tentativa de suborno;
- . continuar trabalhando normalmente, especialmente sobre o assunto que está sendo objeto da oferta imprópria.

Suscetibilidade a influências alheias

Artigo 20

O servidor público não deve se submeter, ou parecer que se submeteu a uma situação em que seja obrigado a retribuir um favor recebido de qualquer pessoa ou organização. Do mesmo modo, não deve conduzir-se no exercício de suas obrigações oficiais como se fosse suscetível à influência imprópria de outros.

Abuso de posição oficial

Artigo 21

1. O servidor público não deve oferecer nem conceder qualquer vantagem de algum modo relacionada à posição que ocupa no serviço público, a menos que esteja legalmente autorizado a assim proceder.
2. O servidor público não deve procurar influenciar, para fins privados, a conduta de outras pessoas, inclusive de outro servidor, ou de uma organização, mediante o uso de sua posição oficial ou da de outrem, ou oferecendo vantagens pessoais.

Informação em poder da autoridade pública

Artigo 22

1. Tendo sempre em mente o arcabouço legal referente à informação em poder da autoridade pública, o servidor público somente deverá fornecer informações em conformidade com as regras e exigências aplicáveis ao órgão em que está lotado.
2. O servidor público deverá tomar as medidas cabíveis para proteger a segurança e confidencialidade das informações sob sua responsabilidade ou de seu conhecimento.
3. O servidor público não deverá buscar acesso às informações às quais não tem direito legítimo. O servidor público não deverá fazer uso indevido das informações que chegarem ao seu conhecimento durante o exercício de cargo ou função oficial.
4. O servidor público não pode reter arbitrariamente informação oficial que deveria legitimamente ser liberada e não deve fornecer informação que saiba ser falsa ou enganosa ou tem motivos para assim considerá-la.

Recursos públicos e oficiais

Artigo 23

No exercício de seu poder discricionário, o servidor público deverá assegurar que tanto o pessoal quanto a propriedade pública, as instalações, os serviços e os recursos financeiros que lhe forem confiados

sejam administrados e usados eficiente, eficaz e economicamente. Esses e quaisquer outros recursos públicos não deverão ser usados para fins privados exceto mediante permissão legal e explícita.

Verificação de integridade

Artigo 24

1. O servidor público que for responsável pelas ações de recrutamento, promoção ou lotação de pessoal deverá assegurar-se quanto à verificação da integridade dos candidatos às vagas em questão.

2. Se o resultado dessa verificação deixar dúvidas quanto a como se deve proceder, o servidor público responsável pelo processo deverá buscar orientação superior.

Responsabilidade supervisória

Artigo 25

1. O servidor público encarregado de supervisionar ou administrar outros servidores públicos deverá agir em consonância com as políticas e os propósitos do órgão público onde exercer seu cargo ou sua função. Ele poderá ser responsabilizado pelos atos ou omissões cometidos pelo pessoal sob sua responsabilidade, que venham a ser considerados inconsistentes com as políticas e os propósitos oficiais, exceto se comprovar que tomou todas as medidas necessárias para evitar essas ocorrências impróprias.

2. O servidor público encarregado de supervisionar ou administrar outros servidores públicos deverá tomar as medidas cabíveis para evitar a ocorrência de corrupção do pessoal sob sua responsabilidade. As medidas anticorrupção compreendem, entre outras, a aplicação rigorosa e sistemáticas das leis e dos regulamentos, a capacitação e o treinamento adequados do pessoal, a permanente observação de sinais de dificuldades financeiras ou de outra natureza e uma conduta pessoal exemplarmente decorosa e íntegra.

Deixando o serviço público

Artigo 26

1. O servidor público não deverá usar impropriamente o cargo ou a função oficial exercidos para obter oportunidade de emprego fora do serviço público.

2. O servidor público não deverá permitir que a possibilidade de obter de outro emprego venha a constituir conflito real, potencial ou aparente de interesses. Ele deve comunicar imediatamente ao seu superior hierárquico toda e qualquer oferta concreta de emprego que vier a receber e que poderia criar um conflito de interesses. Ele também deve comunicar ao seu superior hierárquico se aceitou oferta de emprego.

3. De conformidade com a lei, durante um período apropriado de tempo o ex-servidor público não deverá prestar serviços a qualquer pessoa ou organização em qualquer assunto relacionado com os deveres oficiais anteriormente exercidos e que poderiam trazer qualquer vantagem para essa pessoa ou organização.

4. O ex-servidor público não deverá usar ou divulgar informação confidencial adquirida no exercício de cargo ou função oficial exceto se o fizer mediante autorização legal.

5. Após deixar o serviço público, o ex-servidor deverá obedecer a toda e qualquer injunção legal concernente à aceitação de novos empregos.

Lidando com ex-servidores públicos

Artigo 27

O servidor público não deverá dar tratamento preferencial ou acesso privilegiado aos ex-servidores públicos.

Observância deste Código e sanções

Artigo 28

1. As disposições deste Código serão executadas sob a autoridade do ministro ou dirigente do serviço público. O servidor público tem o dever de pautar sua conduta em conformidade com este Código, mantendo-se informado sobre suas disposições atuais e eventuais emendas. Em caso de dúvida quanto à interpretação parcial ou integral das disposições deste Código, o servidor público deverá buscar a orientação da autoridade competente.

2. Observado o Artigo 2, parágrafo 2, as disposições deste Código passam a fazer parte das condições de emprego do servidor público. Qualquer violação delas poderá resultar em ação disciplinar.

3. O servidor público encarregado de negociar as condições de emprego deverá zelar para que delas façam parte integralmente as disposições deste Código.

4. O servidor público que supervisiona ou administra outros servidores públicos tem o dever de zelar para todos obedeçam às disposições deste Código, aplicando ou propondo as sanções cabíveis em caso de descumprimento.

5. A administração pública deverá revisar freqüentemente as disposições deste Código.