

Revista da

CGU

ANO I - Nº 1
Dezembro/2006

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO/PR

Revista da CGU

Brasília, DF
2006

Jorge Hage

Ministro de Estado do Controle e da Transparência

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

Eliana Pinto

Ouvidora-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Virgínia Charpinel Junger Cestari

Secretária de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União

Tiragem: 1.000 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita

Permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e a opinião dos artigos assinados não são de responsabilidade da CGU, mas sim de seus respectivos autores.

Projeto gráfico, diagramação e arte: Via Brasília

Catálogo na fonte: Eliane Maria de Medeiros e Silva CRB-1º região/ 1678

Revista da CGU./ Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano 1, n. 1, 2006. Brasília: CGU, 2006.

Coletânea de artigos.

1. Auditoria pública. I. Controladoria-Geral da União.

CDD 352.17

S umário

Editorial	5
Apresentação	7
É possível evitar a corrupção?	9
O controle das parcerias público-privadas pelo Tribunal de Contas	16
A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção	43
Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas	61
Sistema Nacional de Ouvidorias do poder executivo federal	77
Emendas Orçamentárias Individuais: " <i>Pork Barrel</i> " brasileiros?	86
Corrupção e crescimento econômico	103
Percepções pantanosas	117

A Comunidade Internacional e a corrupção transnacional: razões para combater a corrupção

LUCAS ROCHA FURTADO, é Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, professor da Universidade de Brasília - UNB, Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília e Doutorando em Direito pela Universidade de Salamanca (Espanha) no Programa Aspectos Jurídicos e Econômicos da Corrupção.

1. Considerações gerais

Até o início da década de 1980, as pesquisas científicas acerca da corrupção eram desenvolvidas basicamente nas áreas da sociologia, do direito criminal, da administração pública, da história e da ciência política. O fundamento básico até então apontado para intensificar o combate à corrupção era o fato de que ela seria criticável do ponto de vista da ética: devia-se combater a corrupção tão-somente porque ela não se adequava aos princípios da moralidade ou aos padrões éticos.

As pesquisas até então desenvolvidas no âmbito econômico acerca da corrupção a consideravam um problema exclusivo do setor público, cujos efeitos seriam indiferentes para a economia e, em algumas situações, até benéficos, na medida em que algumas empresas poderiam obter tratamento favorecido ou maior

celeridade em determinados processos administrativos, o que poderia resultar em ganhos ou benefícios econômicos individuais.

A partir da década de 1980, novas pesquisas científicas acerca da corrupção revelaram os reais efeitos econômicos que dela decorrem, no sentido de que o desempenho das economias dos países e das próprias empresas seria fortemente influenciado pelos impactos negativos gerados pela corrupção.

A constatação de que a corrupção deve ser combatida não apenas porque é reprovável do ponto de vista ético, mas também em razão dos maléficos efeitos econômicos e sociais que produz, conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada antes e criou, no cenário internacional, o ambiente propício para que se procurasse combatê-la tendo em vista interesses reais e efetivos,

relacionados à obtenção de vantagens econômicas para os países e para o setor empresarial. Enfim, o combate à corrupção sofreu impulso fundamental quando a discussão acerca da necessidade de combatê-la abandona o campo da ética, da sociologia e do Direito e ganha o terreno da economia e das finanças internacionais.

A liberalização econômica decorrente da globalização, especialmente no plano do comércio internacional, gerou forte pressão para que os países dessem maior transparência a suas economias

Especialmente a partir da década de 1990, verificou-se verdadeira explosão de trabalhos científicos sobre a corrupção realizados sob o enfoque das ciências econômicas. Nesse sentido, merecem destaque as pesquisas realizadas no âmbito do Banco Mundial – BIRD e do Fundo Monetário Internacional – FMI.

Um dos principais fatores para o aumento do interesse dos economistas sobre o tema está diretamente relacionado aos processos de globalização e de integração internacional e regional, sendo o mais importante exemplo desse último caso os esforços levados a efeito em razão da integração da Europa.

Não obstante as inúmeras e pertinentes críticas apresentadas ao processo de globalização, a liberalização econômica dela decorrente, especialmente no plano do comércio internacional, gerou forte pressão para que os países dessem maior transparência a suas economias. Este quadro criou incentivos para a implantação de reformas em suas estruturas econômicas e administrativas de modo a torná-los mais aptos a participarem dos processos de integração que se desenvolviam no plano internacional. Ou seja, fortemente influenciados pelos processos de integração ocorridos especialmente na Europa, importantes economias de países emergentes como Brasil, Argentina, México e Chile, para mencionar somente alguns exemplos de países latino-americanos, tiveram de passar por reformas em suas legislações e em suas formas de organização judiciária e administrativa de modo a torná-los mais aptos a participar dos novos movimentos de circulação de capitais, tecnologias e informação. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos de combate à corrupção passou a ser um dos principais aspectos considerados para a implementação dessas reformas.

Em grande parte dos países latino-americanos, a necessidade de reformas estruturais verificadas no final da década de 1980 e início da década de 1990 não pode ser atribuída apenas à necessidade de adaptação de suas economias aos novos movimentos internacionais, mas igualmente aos

processos de democratização. Durante a década de 1990, a América Latina foi varrida por uma verdadeira onda democratizante – não obstante haja casos em que as debilidades das jovens democracias ainda hoje sejam evidentes e os fantasmas do autoritarismo e do populismo continuem a ser motivo de fortes e constantes preocupações.

A proliferação de iniciativas internacionais sobre a corrupção pode ser apontada como resultado do processo de conscientização da importância que o tema assume na agenda internacional

No plano internacional, o aumento do interesse de organizações internacionais – especialmente dos organismos financeiros internacionais (*Internacional Financial Institutions* – IFI) – foi fortemente influenciado pelas crises financeiras ocorridas no México, na Rússia e na Ásia durante a década de 1990. A constatação de que os efeitos dessas crises não afetavam apenas as economias de cada um dos países, mas de que as finanças globais eram fortemente influenciadas levou referidas IFI a estimularem políticas de transparência e de accountability em seus países membros. As políticas de prevenção e de combate à fraude e à corrupção em projetos financiados pelo BIRD

podem ser mencionadas como exemplo desse novo fenômeno.

A proliferação de iniciativas internacionais sobre a corrupção pode ser igualmente apontada como resultado do processo de conscientização da importância que o tema assume na agenda internacional. Eis alguns exemplos:

- **1988** – É aprovada a Convenção de Viena das Nações Unidas – (ONU) sobre tráfico de drogas;
- **1989** – Ocorre a implantação do GAFI – Grupo de Ação Financeira;
- **1990** – É aprovado o Convênio de Estrasburgo (Conselho da Europa) sobre confisco e lavagem de capital;
- **1991** – No âmbito da União Européia é editada a Diretiva 91/308/CEE, que estabelece os sujeitos obrigados a indicar a origem dos recursos financeiros;
- **1995** – É implantado o Grupo Egmont – unidade de inteligência financeira;
- **1996** – É aprovada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) a Convenção Interamericana contra a Corrupção;
- **1997** – É aprovado o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européias e dos Estados Participantes

da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia;

- **1998** – É criado por uma resolução do Comitê de Ministros do Conselho da Europa o Grupo de Estados contra a Corrupção – GRECO;
- **1999** – É aprovado o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu;
- **1999** – É aprovado o Convênio de Direito Civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu;
- **2000** – É aprovada a Convenção de Palermo (ONU) sobre Delinquência Organizada Transnacional;
- **2003** – É aprovada a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana;
- **2003** – É aprovada a Convenção de Mérida (ONU) sobre corrupção.

No âmbito não governamental, o trabalho desenvolvido pela Transparência Internacional desde 1993 é digno de destaque. Os seus esforços para construir mecanismos anticorrupção e para desenvolver práticas para a solução de conflitos têm tido forte influência em inúmeros países, sendo objeto de especial interesse para os

mercados financeiros internacionais, e, portanto, de grande ansiedade para os governantes dos diversos países avaliados a divulgação anual do Índice de Percepção de Corrupção.

No âmbito não governamental, o trabalho desenvolvido pela Transparência Internacional desde 1993 é digno de destaque

A adoção de medidas no âmbito internacional se choca com alguns conceitos jurídicos clássicos, sobretudo o de soberania das nações e de territorialidade. Ou seja, enquanto o processo de globalização favorece medidas de liberalização econômica e amplia as oportunidades para a realização de práticas corruptas, a noção clássica de soberania, segundo a qual cada país exerce jurisdição sobre seu próprio território, limita a possibilidade de realização de uma globalização jurídica¹, em que os novos fenômenos econômicos incentivados pelo processo de abertura das fronteiras dos países possam ser objeto de regulação pelo Direito.

Eis importante aspecto do processo de globalização que, até a presente data, não foi objeto de maiores pesquisas. No exame desse aspecto da corrupção, uma questão

não foi adequadamente respondida: como o Direito pode alcançar e regular os novos fenômenos transnacionais surgidos com a globalização? A resposta a essa pergunta não pode ser adequadamente apresentada a partir dos paradigmas clássicos do Direito. Está por ser construída uma nova teoria jurídica que permita ao Direito regular esses novos fenômenos. Quaisquer que sejam esses novos paradigmas sobre os quais se alicerçarão as bases de uma nova teoria jurídica internacional, é certo que o multilateralismo representado pelos organismos internacionais desempenhará importante papel.

*Está por ser
construída uma
nova teoria jurídica que per-
mita ao Direito
regular esses novos
fenômenos transnacionais
surgidos com a
globalização*

A flexibilização da soberania das nações já se tem verificado em maior ou menor medida em razão de processos voluntários, como os relacionados ao surgimento da União Européia, ou mesmo contra a vontade dos Estados afetados, sobretudo quando a noção de soberania é apresentada como impedimento ao combate do terrorismo e do tráfico de internacional de drogas.

Se a comunidade internacional não pode tolerar a manutenção de Estados que apoiam e financiam o terrorismo, e se a soberania desses povos não mais constitui impedimento à adoção de medidas punitivas contra essas nações, porque a soberania constituiria impedimento à aplicação de sanções aos países que funcionam como paraísos fiscais, que adotam regimes jurídicos opacos em matéria de movimentações financeiras, que não colaboram com os esforços internacionais para o combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de capitais?

2. Efeitos da corrupção

Da mesma forma como a corrupção pode manifestar-se por diferentes maneiras ou formas (pagamento de subornos, financiamento ilegal de campanhas políticas, tráfico de influência, utilização de informações privilegiadas, obtenção de favores etc.), ela produz efeitos de diversas ordens. Em razão da globalização, esses efeitos não mais se restringem às fronteiras do país onde tenha ocorrido. A globalização da corrupção constitui importante aspecto do tema e lhe confere nova dimensão, na medida em que as políticas e estratégias de combate devem necessariamente considerar que as causas e os efeitos desse fenômeno não se limitam às fronteiras de determinado país, mas que requerem a organização dos esforços dos agentes privados, dos Estados e das organizações internacionais dentro de uma perspectiva supranacional.

O estudo dos efeitos gerados pela corrupção representa um dos mais importantes aspectos do tema. O reconhecimento e a conscientização dos seus efeitos constituem a primeira etapa para que os Estados, o setor privado e a comunidade internacional passem a adotar medidas efetivas de combate à corrupção.

2.1. Efeitos benéficos da corrupção?

Até o início da década de 1990, eram amplamente difundidos estudos acerca das vantagens da corrupção, especialmente em países menos desenvolvidos ou de economia dirigida. Conforme observa FABIÁN CAPARRÓS², a escola funcionalista norte-americana defendia a utilização do suborno como 'lubrificante' necessário ao desenvolvimento de certos negócios, sendo responsável pela celeridade na tramitação de certos processos, ou mesmo como fonte de incremento da remuneração dos funcionários públicos.

De acordo com essa perspectiva, a corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local, daí porque o pagamento de suborno em países menos desenvolvidos não era apenas tolerado, mas de certa forma até incentivado na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dos países desenvolvidos.

O exame dos supostos efeitos positivos vis à vis dos efeitos negativos decorrentes da corrupção põe por terra todos os estudos que enxergam na corrupção um processo natural ou contra o qual não vale a pena lutar.

A corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local

Se é possível identificar benefícios de curto prazo advindos da corrupção, especialmente do pagamento de subornos – ao menos quando se examina a questão da perspectiva dos beneficiários desses pagamentos ilegais –, quando o exame é feito do ponto de vista da sociedade como um todo e a médio ou longo prazos, a questão muda totalmente de perspectiva, conforme será examinado em seguida.

2.2. Efeitos políticos

A corrupção política pode ser examinada sob duas diferentes perspectivas. Ela pode ser examinada, em primeiro lugar, sob a ótica dos partidos políticos e, em segundo lugar, em relação à atuação dos políticos eleitos e de sua atuação no exercício dos seus mandatos.

Em relação ao primeiro aspecto, a questão mais grave está relacionada ao financiamento das campanhas eleitorais.

Os interesses a serem defendidos deixam de ser os da população e o resultado é o distanciamento entre o cidadão e os seus representantes e, por fim, põe-se em dúvida a legitimidade do processo político

A cada eleição, torna-se cada vez mais evidente o crescimento dos custos das campanhas e, em consequência, a necessidade de arrecadar fundos para fazer frente a esses custos crescentes. Evidentemente que foge ao escopo do presente trabalho examinar as vantagens ou desvantagens da adoção de sistemas de financiamento público, privado ou mista para as campanhas eleitorais. Examinaremos tão-somente os efeitos negativos que a necessidade de buscar fundos para financiar referidas campanhas provocam no sistema democrático.

A idéia básica da democracia é a de que os políticos são escolhidos para representar aqueles que os elegeram. No caso dos que exercem funções no Poder Executivo, eles devem representar a vontade da maioria da população (sem, contudo, desrespeitar os direitos das minorias

conforme definido pelos respectivos textos constitucionais e em estrita observância aos direitos fundamentais). Em qualquer caso, a idéia básica relacionada à democracia é a de que se estabelece uma relação de representação política, no sentido de que o mandatário é eleito para defender os interesses daqueles que os elegeram.

No momento em que os partidos políticos partem para a busca desenfreada por recursos que possam ser utilizados em suas campanhas, entram em cena as possibilidades de utilização de métodos ilícitos de financiamento e surge a corrupção política. Esta forma particular de corrupção corrói os fundamentos da teoria da representação que está na base do ideal democrático. Nesse sentido, uma vez eleito, o parlamentar ou governante passa a utilizar o poder que lhe é conferido de modo contrário aos interesses daqueles que os elegeram e se portam de modo a atender às expectativas daqueles que financiaram suas campanhas. O exercício do mandato político deixa de ser a representação dos eleitores para se transformar na representação dos financiadores de campanha. Ou seja, os interesses a serem defendidos deixam de ser os da população e o resultado é o distanciamento entre o cidadão e os seus representantes e, por fim, põe-se em dúvida a legitimidade do processo político. O resultado é o absoluto desinteresse de parte significativa da população nos processos eleitorais, desinteresse facilmente demonstrado pelos elevados índices de abstenção em campanhas

realizadas nos últimos anos na grande maioria dos regimes democráticos. Quanto maior o desinteresse da população, mais espaço se abre para a que os políticos eleitos utilizem seus mandatos para a defesa de interesses pessoais e, portanto, o sistema se abre para a satisfação dos interesses dos financiadores de campanha.

A corrupção política cria, desse modo, um círculo vicioso, no sentido de que quanto maior o desinteresse da população nos processos eleitorais mais espaço se abre para os financiadores ilegais das campanhas políticas, e quanto maior a participação dos financiadores ilegais nas campanhas políticas, menor o interesse da população em acompanhá-las.

El panorama puede ser, pues, muy desalentador. Si la corrupción genera cada vez más corrupción en una suerte de ciclo vicioso y si cuanto mayor sea ésta más general es el desentendimiento del ciudadano de los asuntos públicos (incluidas las denuncias de corrupción), el riesgo para un sistema democrático es evidente. (BUSTOS GISBERT)³.

Na busca por recursos, os partidos acabam por criar organizações paralelas cuja função consiste na arrecadação de fundos para as campanhas. Paralelamente a essas organizações, surgem intermediários e arrecadadores que, com o tempo, acabam por se profissionalizar. A arrecadação de recursos passa a se destinar não apenas aos processos

eleitorais, mas à sustentação desses novos profissionais da política, os quais assumem dentro dos partidos imenso poder de mando.

*Os contratos
passam a ser
considerados pelos
profissionais da
arrecadação de fundos
partidários
importantes fontes
de recursos*

Ao assumir o poder político, os partidos procedem à distribuição dos cargos de direção da administração pública, inclusive aqueles lotados nas empresas estatais, e que são responsáveis pela gestão de vultosos contratos. Estes contratos passam a ser considerados pelos profissionais da arrecadação de fundos partidários importantes fontes de recursos. Assim, a origem dos recursos destinados aos partidos políticos deixa de ser exclusivamente o dinheiro de caixa dois das empresas privadas (dinheiro não contabilizado), e passa a igualmente originar-se dos contratos públicos, os quais, evidentemente, terão seus valores elevados de modo a fazer frente a esse novo custo correspondente ao pagamento de pedágios aos partidos majoritários e responsáveis pela indicação do agente público responsável pela gestão daqueles contratos.

A história sempre demonstra a incapacidade dos regimes totalitários de reduzir a corrupção, sendo capazes somente de impedir que os casos sejam divulgados e punidos

O resultado desse processo é o absoluto descrédito da população com a democracia. Se o sistema democrático não é capaz de fornecer instrumentos para coibir esse ciclo vicioso, o sistema político chega a tal nível de saturação e de falta de legitimidade que o resultado são os golpes de Estado e o fim da democracia. Surgem as ditaduras com suas propostas para combater a corrupção – não obstante a história tenha sempre demonstrado a incapacidade dos regimes totalitários de reduzir a corrupção, sendo capazes tão-somente de impedir que os casos de corrupção sejam divulgados e punidos. Esta, aliás, tem sido a história da grande maioria dos países da América Latina.

Ademais, a contaminação da política compromete a cúpula dos órgãos governamentais, cuja tendência é de alcançar toda a estrutura do Estado, comprometendo o exercício de todos os poderes públicos, incluindo o Poder Judiciário.

O diagnóstico da situação não é dos mais animadores. Igual desânimo cerca os prognósticos para o combate à corrupção política. Somente a democracia é capaz de fornecer elementos para o efetivo combate à corrupção. A transparência e a certeza da punição, remédios indicados para combater qualquer manifestação da corrupção, são sempre efetivos. Para a profilaxia da corrupção política, outras propostas são igualmente apresentadas: fortalecimento dos mecanismos de controle parlamentar, fortalecimento e transparência dos mecanismos de prestação de contas dos partidos políticos, modernização das legislações sobre financiamento das campanhas a fim de buscar formas de redução dos seus custos, fortalecimento do conceito de responsabilidade política (BUSTOS GISBERT)⁴, dentre outras.

Em razão da estreita relação com o sistema democrático, o combate à corrupção política assume papel de relevância absoluta na agenda anticorrupção. Razões de ordem de política internacional têm resultado em que as medidas adotadas pelos organismos internacionais para combater essa manifestação sejam extremamente tímidas, ou mesmo inexistentes.

Podemos tomar como exemplo a Convenção de Mérida contra a corrupção, de 2003. Este constitui certamente o mais importante texto jurídico de âmbito multilateral sobre a questão e é o resultado do mais expressivo esforço da comunidade

internacional para o combate à corrupção. Não obstante a Convenção trate de diferentes aspectos do tema (corrupção na administração pública, corrupção no poder judiciário, cooperação internacional, adoção de mecanismos de prevenção à corrupção, corrupção privada etc.), não apresenta uma única proposta ou determinação para o efetivo combate à corrupção política, restringindo-se a estabelecer medidas de adoção facultativa pelos Estados Membros no sentido de dar maior transparência ao financiamento das campanhas.

A corrupção política contamina todo o Estado e, portanto, toda a sociedade. Esta conclusão, infelizmente, ainda não sensibilizou a comunidade internacional

O não enfrentamento direto deste aspecto da corrupção põe em risco a efetividade de todas as demais medidas constantes da Convenção. Ora, de que adianta combater a corrupção praticada pelos servidores dos escalões mais baixos das estruturas administrativas dos Estados se não são combatidas as vulnerabilidades existentes nos mecanismos de acesso aos cargos mais elevados do Estado?

Se os órgãos superiores do Estado atuam de forma legítima, é fácil admitir que a implementação de políti-

cas anticorrupção sejam efetivamente implementadas nos escalões mais baixos. Se esses órgãos de cúpula, aqueles responsáveis pela condução política do Estado, estão contaminados, de nenhuma serventia ou valor terão as políticas de combate à corrupção nos níveis mais baixos.

A corrupção política contamina todo o Estado e, portanto, toda a sociedade. Esta conclusão, infelizmente, ainda não sensibilizou a comunidade internacional. Não se trata de impor a democracia pelo uso da força. As experiências recentes nesse sentido têm-se demonstrado um grande malogro. Trata-se, ao contrário, de incentivar a adoção de mecanismos que tornem a democracia e os sistemas políticos de representação mais legítimos e mais efetivos.

2.3. Efeitos econômicos e sociais

Ao se tratar dos efeitos econômicos e sociais da corrupção, o primeiro aspecto a ser considerado diz respeito à relação entre a pobreza das nações e a corrupção. Algumas indagações devem ser suscitadas acerca dessa relação. A primeira dessas indagações aborda o seguinte aspecto: Na discussão acerca da relação entre corrupção e pobreza, é possível identificar qual é causa e qual é conseqüência? Outras questões são igualmente relevantes, tais como: Seria a corrupção a razão pela qual alguns países não conseguem se desenvolver? É possível quebrar o ciclo vicioso apresentado

sob a forma de espiral, no sentido de a corrupção sempre gerar mais corrupção? Constitui a corrupção um impedimento insuperável ao crescimento e ao desenvolvimento econômico e social das nações? Caso a resposta a esta última pergunta seja afirmativa, estariam os países pobres condenados a permanecer indefinidamente em um estado de paralisia em que a corrupção gera pobreza e a pobreza alimenta a corrupção?

“ Se a população não possui nível de escolaridade adequada, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos ”

Não é despidendo o fato de que se formos examinar quaisquer índices de desenvolvimento humano – podemos utilizar o índice GINI como parâmetro – em comparação com a lista elaborada pela Transparência Internacional⁵ em que se apresenta o Índice de Percepção da Corrupção, o aspecto que mais chama a atenção é a relação direta que se estabelece entre os países mais corruptos e aqueles que apresentam nível de desenvolvimento humano mais baixo.

Não constitui tarefa fácil indicar se a pobreza é causa ou consequência

da corrupção. Talvez as duas coisas. Não se deve com isso concluir que as pessoas mais instruídas sejam menos corruptas que as menos instruídas. Deve-se apenas entender que se a população não possui nível de escolaridade adequada, ou razoável em termos de alfabetização funcional e formal, torna-se mais fácil a tarefa daqueles que buscam oportunidades para a prática de atos corruptos. Se a população não tem condições de acompanhar a aplicação de recursos destinados a programas sociais, por exemplo, ou se não sabe como denunciar irregularidades ou suspeitas de fraudes ou desvios, os sistemas de fiscalização da atividade administrativa deixam de contar com um dos mais importantes mecanismos, o controle social.

Seja em razão da simples observação da realidade, seja em razão dos estudos desenvolvidos no âmbito da macroeconomia, são evidentes os reflexos da corrupção sobre o desenvolvimento econômico de um país e, em consequência, sobre a qualidade de vida da população. Redução do consumo, necessidade de aumento dos gastos públicos, que torna improdutivo importantes recursos da coletividade, redução dos níveis de investimento, aumento da desigualdade social – decorrente do aumento da concentração de renda –, transferência para o exterior por meio de mecanismos de lavagem de ativos de parcela significativa dos recursos destinados a importantes projetos sociais e econômicos, execução de projetos megalomaniacos e de

muito pouco interesse para o desenvolvimento da população e ineficiência generalizada decorrente do aumento dos custos de produção são apenas alguns dos efeitos da corrupção sobre a economia. Não resulta difícil, pois, concluir que a corrupção gera pobreza, ainda que esta última possa igualmente ser apontada como uma das causas da corrupção.

São as camadas mais pobres da população, aquelas que mais necessitam da proteção do Estado, as que sofrem diretamente as conseqüências da corrupção

A desigualdade na distribuição da renda, um dos efeitos mais evidentes da corrupção, não deve ser considerada negativa apenas em razão dos seus reflexos negativos sobre o desenvolvimento econômico do país. Ela é em si um dos maiores problemas a serem superados pelas sociedades modernas, e a corrupção constitui uma das principais causas para a manutenção da concentração da renda. Isso ocorre em razão de serem as populações carentes as que mais necessitam da ajuda do Estado. Os programas destinados à redução do analfabetismo e da mortalidade infantil ou à extinção do trabalho infantil são apenas alguns dos inúmeros programas sociais vulneráveis

à corrupção. Na medida em que ocorrem desvios na execução de mencionados programas, a economia e os níveis de qualidade de vida de toda a sociedade são afetados. São as camadas mais pobres da população, aquelas que mais necessitam da proteção do Estado, as que sofrem diretamente as conseqüências da corrupção na idealização e na execução de mencionados programas sociais.

A corrupção não afeta apenas a economia ou o desenvolvimento dos países individualmente considerados. Se assim o fosse, poder-se-ia, talvez com alguma razão, admitir como correta a tese de que o combate à corrupção constituiria questão afeta a cada país, de que não se trataria de tema de interesse da comunidade internacional.

A corrupção afeta, todavia, o comércio internacional e cria sérios problemas de quebra de competitividade entre as empresas transnacionais, fato que torna inafastável a intervenção de organismos internacionais com forte atuação no âmbito comercial (Organização Mundial do Comércio – OMC) e financeiro (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional).

Em relação aos efeitos da corrupção no âmbito do comércio internacional, diversos fatos ocorridos no final do século XX contribuíram para que ele alcançasse nível de desenvolvimento nunca antes verificado. Independentemente da sua

origem ou área de atuação, todas as grandes empresas têm efetivo interesse em saber, ou mesmo em interferir, na condução das atividades econômicas no plano internacional – as quais, em muitas situações, não se contentam em se utilizar de meios lícitos para promover essa intervenção. Não raro, muitas dessas grandes empresas estão mais interessadas na condução das políticas de abertura econômica ocorridas no exterior do que em relação ao que se verifica nos territórios do seu país-sede. A redução das barreiras à livre comercialização de bens e serviços transformou a conquista dos mercados internacionais em um imperativo.

O incremento das atividades mercantis e financeiras no âmbito internacional tem resultado em benefícios para muitos

São de variada ordem as razões que têm favorecido o incremento dos intercâmbios mercantis no âmbito internacional. A melhoria dos meios de transporte, a rapidez e segurança com que se realizam operações financeiras, o desenvolvimento dos meios de comunicação, a integração de novos mercados ao cenário internacional (sendo sufi-

ciente destacar, em relação a este último aspecto, a participação dos países do Leste Europeu e da China) são frutos do processo de globalização.

O incremento das atividades mercantis e financeiras no âmbito internacional tem resultado em benefícios para muitos - e não é objetivo deste trabalho examinar as vantagens ou desvantagens da globalização, mas tão-somente considerá-la um fato que, ao menos no momento histórico atual, não demonstra qualquer perspectiva de que esteja a sofrer qualquer revés. É fato, todavia, que esse fenômeno global tem sido acompanhado de novas práticas de corrupção surgidas a partir das novas perspectivas de negócios.

No plano internacional, a corrupção sempre foi utilizada como instrumento para a obtenção de negócios. Por meio do pagamento de subornos, as empresas obtêm informações privilegiadas e tratamento favorecido em relação à concorrência para a celebração de contratos com a Administração Pública. Esse aspecto da corrupção, que poderia ser considerado benéfico para a empresa que obtém o contrato público, passou a ser questionado no momento em que as legislações dos diversos países passaram a considerar ilegal e passível de punição o pagamento de subornos a servidores públicos de países estrangeiros. A vedação ao pagamento de subornos e sua punição em seus respectivos países de origem, fenômeno que se iniciou

no ano de 1977 nos Estados Unidos, passou a criar o que se poderia chamar de concorrência desleal, na medida em que algumas empresas continuaram poder se valer do pagamento de subornos como forma para a obtenção de negócios, ao passo que as empresas norte-americanas, se o fizessem, correriam o risco de sofrer punição. Este aspecto do combate à corrupção em negócios internacionais será objeto de exame mais detalhado em item específico.

Do ponto de vista da obtenção de vantagens econômicas, a corrupção incentiva a realização de projetos faraônicos (FABIÁN CAPARRÓS)⁶, afeta as condições de competitividade no cenário internacional, provoca a redução dos investimentos internacionais, provoca o aumento dos custos das transações internacionais, dentre outros variados efeitos.

A Administração Pública não será aqui considerada como um fim em si, mas como um instrumento para a satisfação das necessidades da coletividade

Em resumo, o exame dos efeitos econômicos e sociais da corrupção deixa evidente que o seu combate não deve ser considerado de interesse apenas de cada país.

Demonstra-se, ademais, que o combate à corrupção não deve ser promovido apenas porque ela é eticamente reprovável, ou porque a sua tolerância favorece a violação dos direitos humanos – na medida em que serviços sociais básicos são negados à população mais carente –, mas porque ela afeta o desenvolvimento dos países e, principalmente em razão da globalização econômica verificada nos últimos anos, compromete o comércio e as finanças internacionais.

A conscientização da comunidade internacional acerca dos efeitos da corrupção sobre a economia e as finanças internacionais talvez explique o engajamento dos mais importantes organismos internacionais no combate a este fenômeno. As medidas adotadas no âmbito das Nações Unidas, do Banco Mundial, da OCDE, do Banco Interamericano de Desenvolvimento Econômico, dentre outros, serão examinados na segunda parte deste trabalho.

2.4. Efeitos administrativos

O enfoque a ser dado ao presente tópico prioriza as conseqüências de se manter uma Administração Pública corrupta.

A Administração Pública não será aqui considerada como um fim em si, mas como um instrumento para a satisfação das necessidades da coletividade. Sob esta ótica instrumental do Estado serão examinados os efeitos administrativos da corrupção.

As conseqüências de se ter uma Administração Pública corrupta são variadas. Conforme já observamos no subitem 1 infra, até muito recentemente houve quem defendesse os efeitos benéficos da corrupção, no sentido de que ela teria um papel modernizador e dinamizador para a burocracia do Estado⁷. Além da agilização no trâmite de processos, houve quem sustentasse que por meio da corrupção seria possível defender a existência de certa estabilidade jurídica, no sentido de que os interessados na prestação dos serviços estatais teriam a segurança de que em razão do pagamento dos subornos (ou de pagos de engrase, em que os servidores cobriam para a prática de atos lícitos) seriam obtidos os negócios pretendidos, ou ainda que a corrupção poderia criar possibilidades de ascensão social a determinadas camadas da população.

Não há dúvida de que a demora no processo de tomada de decisão constitui uma das maiores causas da corrupção administrativa. A solução para esse problema não deve ser apontada no pagamento de subornos (ou de qualquer outro termo eufemístico a ser utilizado para indicar o recebimento de dinheiro ilegal pelos servidores públicos). O pagamento de engrase cria arbitrariedade por parte dos agentes públicos, importa em quebra de isonomia – na medida em que somente os que pagam conseguem ter acesso às prestações estatais que deveriam ser fornecidas de forma indistinta a toda a coletividade

–, além de criar a sensação generalizada de que vale a pena praticar atos delitivos em razão da impunidade existente. Este cenário acaba por comprometer toda a estrutura da Administração Pública, e não apenas alguns setores.

Um dos maiores desafios na elaboração de propostas para combater a corrupção diz respeito ao tratamento a ser conferido aos programas sociais

As políticas fiscais e monetárias restam comprometidas na medida em que os contratos administrativos tornam-se mais caros e a arrecadação tributária se reduz – o que aumenta a cobrança em relação àqueles que não têm como fugir do fisco. Ora, se os gastos públicos e a arrecadação tributária constituem os principais instrumentos da política fiscal de um país, a corrupção acaba por torná-los instrumentos pouco eficazes e obriga os governos a se utilizar com mais freqüência de políticas monetárias, em que o principal instrumento acaba sendo a elevação das taxas de juros do mercado, o que importa em aumento do endividamento público e estagnação econômica do país.

Um dos maiores desafios na elaboração de propostas para combater

a corrupção diz respeito ao tratamento a ser conferido aos programas sociais, em que a execução descentralizada que lhes caracteriza cria inúmeras dificuldades à implantação dos mecanismos de controle. No caso das populações mais carentes dos países menos desenvolvidos, a efetiva execução de programas na área da educação, da saúde, do saneamento básico, da redução dos níveis da mortalidade infantil, para citar apenas alguns exemplos, constitui a única oportunidade para a superação da miséria. Na medida em que esses programas constituem alvos prioritários dos corruptos em razão das dificuldades de fiscalização, resulta evidente que as camadas mais pobres da população acabam sendo as mais afetadas, o que contribui sobremaneira para o aumento das desigualdades sociais.

*Quando a corrupção
está sedimentada,
ela impede a implantação
das políticas de
modernização das
estruturas do Estado*

Aceitar corrupção administrativa cria o sentimento de aversão e de frustração entre os servidores honestos que são obrigados a contrariar colegas e chefes, ou a se retirar do serviço público. Do ponto de vista da

população, quando a corrupção assume níveis insuportáveis, o sentimento passa a ser o de que desencantamento e desilusão. Ao invés de considerar o Estado como instrumento para a satisfação das necessidades da população, o cidadão passa a vê-lo como o inimigo a ser combatido, o que leva ao inexorável enfraquecimento da democracia.

Quando a corrupção está sedimentada, ela impede a implantação das políticas de modernização das estruturas do Estado. Na medida em que os que detêm os cargos públicos utilizam-se das vulnerabilidades da Administração Pública para obter ganhos adicionais em seus rendimentos, eles passam a trabalhar sistematicamente contra toda e qualquer tentativa de agilizar a estrutura do Estado.

Não cabe, portanto, falar em benefícios advindos da corrupção administrativa. Dela, somente efeitos negativos podem ser esperados.

A importância de combatê-la, todavia, tem sido objeto de atenção especial por parte da comunidade internacional, sendo comum o desenvolvimento de políticas de inúmeros organismos internacionais com vista à implantação de reformas ou de modelos administrativos que permitam o combate mais efetivo à fraude e à ineficiência.

3. Considerações finais

Nos últimos anos, especialmente a partir da década de 1990, verifi-

cou-se significativo aumento de interesse por parte da comunidade internacional em combater a corrupção. Essa preocupação verificada no plano internacional acerca do custo econômico, social e político da corrupção levou alguns Estados, organizações não-governamentais e entidades ligadas ao setor empresarial a aumentar os esforços para conter a influência representada por esse fenômeno.

Os elevados níveis de corrupção adotados em muitos países da América Latina, África e Ásia, jamais foram motivo de preocupação para a Comunidade Internacional

Os elevados níveis de corrupção adotados em muitos países da América Latina, África e Ásia, não obstante fossem desde há muito tempo conhecidos pela Comunidade Internacional, jamais foram motivo de preocupação. Ao contrário, a existência de práticas políticas e eleitorais corruptas podia-se considerar, ao menos em alguns casos, como conveniente para a manutenção de inúmeros regimes ditatoriais alinhados aos blocos representados pela antiga União Soviética e pelos Estados Unidos da América.

Em outras palavras, podia-se afirmar que os elevados níveis de corrupção vigentes em diversos países jamais foram motivo de preocupação para a

Comunidade Internacional. Considerava-se, ao contrário, que a existência de sistemas jurídicos opacos gerava a oportunidade para a realização de negócios que poderiam beneficiar grandes empresas transnacionais. A possibilidade de dedução fiscal dos valores pagos a título de subornos aos funcionários dos países menos desenvolvidos era tida como prática usual. A percepção generalizada no âmbito internacional era a de que a decisão de combater a corrupção se tratava de questão de política de cada país.

Diversos fenômenos verificados no cenário internacional ao longo das duas últimas décadas do século XX levaram a Comunidade Internacional a repensar as posturas até então adotadas para enfrentar a corrupção, assunto que ainda não havia sido enfrentado no plano internacional ou multilateral. Com essa mudança de postura, a Comunidade Internacional passou a tratar a corrupção como um dos temas mais relevantes no cenário internacional.

Os efeitos detectados pelos mais recentes estudos demonstram como a corrupção pode afetar os ambientes social, político e econômico de cada país, ultrapassando suas fronteiras e contaminando suas relações externas.

Se até então era possível à comunidade internacional simplesmente desconsiderar os elevados níveis de corrupção vigentes em países considerados de pouca importância estratégica no cenário internacional, especialmente no caso de alguns países

africanos, latino-americanos e asiáticos, a exposição dos elevados níveis de corrupção vigentes em países da importância política e econômica como a Rússia e outros países surgidos da desintegração da antiga União Soviética forçou a comunidade internacional a reconhecer a impossibilidade de se conviver em um mundo globalizado, em que as relações econômicas tendem a ser tratadas com base na livre circulação de bens e serviços, com níveis de corrupção tão elevados em mercados tão importantes quanto os que correspondiam àqueles que se abriam com o fim dos regimes comunistas de orientação soviética.

Desde o início da década de 1990, pode-se considerar que a preocupação da comunidade internacional com o combate à corrupção deixou de ser um fenômeno eventual para se tornar um dos pontos mais importantes da agenda internacional.

¹<La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.

² "La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Interlancionales (anotaciones para um Derecho Penal globalizado)", en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004. Pág. 229.

³La Recuperación de la Responsabilidad Política en la Lucha contra la Corrupción de los Gobernantes: Una Tarea Pendiente", en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004. Pág. 72.

⁴Obra citada, 84.

⁵O Índice de Percepção de Corrupção elaborado pela Organização Transparência Internacional pode ser acessado por meio do endereço eletrônico <<http://www.transparency.org>>.

⁶Obra citada, pág. 230.

⁷Para uma análise mais detalhada sobre essas teses, que se tornaram conhecidas como revisionistas, deve ser consultado o trabalho publicado por Gabriel Bem-Dor, <Corruption, Institutionalization and Political Development: the Revisionist Thesis Revisited>, Comparative Political Studies, vol. 7, n.º 1, abril de 1974.

4. Referências bibliográficas

- ANECHIARICO, Frank e JACOBS, James B. The Pursuit of Absolute Integrity. The University of Chicago Press. Chicago. 1996.
- BEM-DOR, Gabriel, <Corruption, Institutionalization and Political Development: the Revisionist Thesis Revisited>, Comparative Political Studies, vol. 7, n.º 1, abril de 1974.
- BUSTOS GISBERT, R. La Recuperación de la Responsabilidad Política en la Lucha contra la Corrupción de los Gobernantes: Una Tarea Pendiente", en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- CARBAJO CASCON, F. <Corrupción pública, corrupción privada y Derecho Privado Patrimonial: Una Relación Instrumental. Uso perverso, represión y prevención> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- CASTRESANA FERNÁNDEZ, F. <Corrupción, Globalización y Delincuencia Organizada> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- ELLIOTT, Kimberley Ann, <Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations>, en ELLIOTT, Kimberley Ann, Corruption and the Global Economy. Washington: Institut for International Economics. 1997.
- EIGEN, Peter, em <La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90. Medidas prácticas para combatirla>, Contribuciones, n.º 4, pág. 12, nota 9.1995
- FABIÁN CAPARRÓS, E. A. <La corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales (Anotaciones para um Derecho Penal Globalizado)>, en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Democracia, Jueces y Control de la Administración Pública, 5ª ed. Madrid. 2000.
- KLITGAARD, Robert. Controlling Corruption. University of California Press. Berkeley. 1998.
- NEVADO-BATALLA MORENO, P.T. <Cumplimiento de la Legalidad en la Nueva Cultura de Gestión Pública: Propuesta y Realidades en la Lucha contra la Corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- NIETO MARTIN, Alejandro. Corrupción en la España Democrática. Barcelona. Ed. Ariel. 1997.
- NUÑEZ GARCÍA-SAUCO, A. <La convención de Naciones Unidas contra la Corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- REISMAN, Michal, <Remedios contra la corrupción? Cohechos, cruzadas y reformas> Versión Castellana: M. Caso. México: Fondo de Cultura Económica. 1981.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N. <La necesaria flexibilización del concepto de soberanía en pro del control judicial de la corrupción> en Rodríguez García, Nicolás y Fabián Caparrós, Eduardo A. (coord.): La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar. Ratio Legis. Salamanca. 2004.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and Government. Cambridge University Press. Cambridge. 1999.
- MALEN SEÑA, J. F. La Corrupción: Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Barcelona. Ed. Gedisa. 2002.
- SHLEIFER, Andrei e VISHNY, Robert < in Corruption. The Quarterly Journal of Economics, Vol. CVIII, n.º 3, agosto de 1993.
- VALDÉZ, Garzón. Acerca del Concepto de Corrupción, en F. Laporta y S. Álvarez (comp.), La Corrupción Política. Madrid. Alianza Ed. 1997.