



QUESTÕES DE DEMOCRACIA

DEZEMBRO DE 2006

TRANSFORMANDO
A CULTURA DA
CORRUPÇÃO





Questões de Democracia, Volume 11, Número 12

Editora	Alexandra Abboud
Editora associada	Rosalie Targonski
Especialistas em referências	Anita N. Green
Editora de fotografia	Maggie Johnson Sliker
Ilustração da capa	Min-Chih Yao
Redator-chefe	George R. Clack
Editor executivo	Richard W. Huckaby
Gerente de produção	Christian Larson
Revisora de português	Marília Araújo
Assistente de gerente de produção	Chloe D. Ellis

Conselho editorial	Jeremy F. Curtin
	Janet E. Garvey
	Charles N. Silver
	Jeffrey E. Berkowitz

Ilustração da capa: © 2004 Getty Images, Inc.
Todos os direitos reservados.

O Bureau de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA publica cinco revistas eletrônicas com o logo *eJournal USA — Perspectivas Econômicas, Questões Globais, Questões de Democracia, Sociedade e Valores e Agenda de Política Externa* — que analisam as principais questões enfrentadas pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional, bem como a sociedade, os valores, o pensamento e as instituições dos EUA.

A cada mês é publicada uma revista nova em inglês, seguida pelas versões em francês, português, espanhol e russo. Algumas edições também são traduzidas para o árabe, o chinês e outros idiomas se necessário. Cada revista é catalogada por volume (o número de anos em circulação) e por número (o número de edições publicadas durante o ano).

As opiniões expressas nas revistas não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos Estados Unidos. O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo nem pela continuidade do acesso aos sites da internet para os quais há links nas revistas; tal responsabilidade cabe única e exclusivamente às entidades que publicam esses sites. Os artigos, fotografias e ilustrações das revistas podem ser reproduzidos e traduzidos fora dos Estados Unidos, a menos que contenham restrições explícitas de direitos autorais, em cujo caso é necessário pedir permissão aos detentores desses direitos mencionados na publicação.

O Bureau de Programas de Informações Internacionais mantém os números atuais e os anteriores em vários formatos eletrônicos, bem como uma relação das próximas revistas em <http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>. Comentários são bem-vindos na embaixada dos EUA em seu país ou nos escritórios editoriais:

Editor, *eJournal USA*
IIP/PUBS
U.S. Department of State
301 4th St. S.W.
Washington, DC 20547
United States of America
E-mail: eJournalUSA@state.gov

Sobre Esta Edição

"A corrupção não é mais um problema local, mas sim um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias e só pode ser controlada e prevenida por meio de cooperação internacional."

— Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

"Identificamos a corrupção como o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e social." — Banco Mundial

"A corrupção condena milhões a viver na pobreza." —Transparência Internacional

"Por muito tempo, a cultura da corrupção cerceou o desenvolvimento e a boa governança e alimentou a criminalidade e a desconfiança no mundo todo." —Presidente George W. Bush

Segundo o Banco Mundial, pode-se descrever a corrupção como o abuso do poder público para benefício próprio. Há vários tipos, desde a grande corrupção, que se alastra pelo mais alto escalão do governo nacional, até a pequena, que envolve quantias de dinheiro ínfimas ou a concessão de pequenos favores por pessoas em posição de menor importância. Apesar de seu alcance, a corrupção corrói o desenvolvimento da sociedade civil e exacerba a pobreza, principalmente quando recursos públicos que poderiam ser utilizados para financiar as aspirações do povo por uma vida melhor são mal administrados ou empregados de forma indevida pelas autoridades públicas.

Nos últimos anos, por meio de uma série de acordos internacionais, um sistema global de combate à corrupção começou a tomar forma. Agora os países podem implementar medidas enérgicas e contar com o apoio da cooperação internacional para aumentar sua eficiência no combate à corrupção. Esta edição da eJournal USA destaca o papel importante que o setor público, o setor privado e as organizações não-governamentais desempenham na luta pela erradicação e prevenção da corrupção no mundo todo.

Os editores



QUESTÕES DE DEMOCRACIA

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA / DEZEMBRO DE 2006 / VOLUME 11 / NÚMERO 12

<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>

Transformando a Cultura da Corrupção

- 4 Responsabilidade e Princípios Podem Transformar a Cultura da Corrupção**
SECRETÁRIA DE ESTADO, CONDOLEEZZA RICE
Os Estados Unidos orgulham-se em apoiar aqueles que progridem na luta contra a corrupção, ou seja, os que procuram promover a governança honesta e íntegra, recuperar a confiança pública, construir as bases para a integridade do mercado e cultivar uma mídia livre e uma sociedade aberta.
- 5 Acordos e Compromissos Internacionais de Combate à Corrupção**
JOHN BRANDOLINO E DAVID LUNA, PROGRAMAS DE GOVERNANÇA E COMBATE À CORRUPÇÃO, BUREAU DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS DE ENTORPECENTES E REPRESSÃO LEGAL, DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA.
Ao aceitar mecanismos para combater a corrupção, a comunidade internacional está abrindo as portas para uma maior cooperação multilateral e bilateral em frentes importantes, mas tradicionalmente locais.
- 9 Combate à Cleptocracia**
Para combater a corrupção de alto escalão, os Estados Unidos implementaram em 2006 a Estratégia Nacional para Internacionalização dos Esforços Contra a Cleptocracia.
- 11 Corrupção em Foco: Leis Sunshine e Liberdade de Informação**
DONALD F. KETTL, DIRETOR DO INSTITUTO FELS DE GOVERNO NA UNIVERSIDADE DA PENNSILVÂNIA
As regulamentações contra as práticas de corrupção e a legislação para ampliar a transparência do governo reduziram as ações corruptas com a minuciosa fiscalização do governo para eliminar gastos desnecessários, fraudes e abusos.
- 14 Métodos Eficientes de Combate à Corrupção**
AGÊNCIA DOS EUA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL (USAID), ESCRITÓRIO DE DEMOCRACIA E GOVERNANÇA
Boa governança e prestação de contas estabelecem condições para retirar as pessoas da pobreza, elevam os padrões de educação e saúde, melhoram a segurança nas fronteiras, expandem as esferas de liberdades pessoais, alimentam estratégias sólidas de desenvolvimento econômico e sustentável e criam democracias mais saudáveis.
- 16 Custos da Corrupção**
JOHN SULLIVAN E ALEXSANDR SHKOLNIKOV, CENTRO PARA A INICIATIVA PRIVADA INTERNACIONAL
A corrupção, embora beneficie alguns indivíduos, a longo prazo custa caro para a sociedade, para o setor privado e para os governos.

19 Fomento da Transparência Corporativa Global

PHILIP UROFSKY, ASSESSOR JURÍDICO ESPECIAL, GRUPO DE LITÍGIOS COMPLEXOS E FRAUDE EMPRESARIAL, CADWALADER WICKERSHAM & TAFT LLP, WASHINGTON, D.C.

Em 1977, o Congresso dos EUA promulgou a Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior para dar fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano.

22 O Papel da Sociedade Civil na Garantia de Reformas Eficientes e Sustentáveis

NANCY BOSWELL, PRESIDENTE E DIRETORA EXECUTIVA DA TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL-EUA

O papel da sociedade civil é essencial para concretizar os compromissos de combate à corrupção.

25 Promovendo os "Campeões do Desenvolvimento": Corporação Desafio do Milênio

EMBAIXADOR JOHN DANILOVICH, DIRETOR EXECUTIVO, CORPORACÃO DESAFIO DO MILÊNIO
A Corporação Desafio do Milênio propicia forte incentivo para que os governos adotem políticas duras contra a corrupção e fortaleçam suas instituições anticorrupção.

28 Bibliografia

29 Recursos na Internet

Responsabilidade e Princípios Podem Transformar a Cultura da Corrupção



A democracia alcança a prosperidade duradoura somente quando o Estado de Direito é sacramentado e quando o governo é transparente e presta contas à população. A corrupção corrói esses sustentáculos da sociedade livre e do progresso humano. A comunidade internacional compartilha a nossa crença de que todas as pessoas — homens, mulheres, crianças — merecem um governo do mais alto nível de integridade pública para que possam realizar seu pleno potencial. Os cidadãos merecem de seus líderes a transparência e a responsabilidade baseada em princípios. A grande esperança para vencermos a batalha contra a corrupção é o nosso compromisso contínuo com os valores da governança honesta, da transparência, da conduta justa e do Estado de Direito.

VALORES DURADOUROS

Os Estados Unidos, em colaboração com outros parceiros dedicados, continuarão a estimular a transparência, a instaurar processos contra a corrupção nos altos escalões e a negar asilo a autoridades corruptas. Por meio de instrumentos como a Convenção da ONU contra a Corrupção (Uncac), estamos comprometidos com o aperfeiçoamento do compromisso e da cooperação internacional para recuperar e devolver ativos roubados, que podem ser usados para promover o desenvolvimento e a transparência.

Os Estados Unidos têm orgulho de apoiar aqueles que avançam no combate à corrupção. Apoiamos parceiros que estimulam a boa governança, a integridade dos setores público e privado e a liberdade de imprensa. Esses esforços restituirão a confiança pública no governo e fornecerão as bases que farão com que o investimento econômico no país funcione.

Em busca desses altos padrões, devemos construir uma coalizão de parceiros públicos e privados, nos âmbitos local e nacional. Nós e nossos parceiros devemos condenar, expor e punir a corrupção. Por meio de nossos princípios compartilhados, podemos estimular a vontade e a capacidade de pessoas e governos de combater a corrupção e transformar a cultura.

NOVOS HORIZONTES

O trabalho da democracia para a construção de suas instituições é um processo diário. Podemos criar um futuro melhor nos unindo no apoio à boa governança e contra a corrupção. Por meio da contínua cooperação com nossos parceiros internacionais, podemos construir sociedades onde todas as pessoas possam atingir a plenitude de sua liberdade. E por intermédio de um novo compromisso com a responsabilidade, podemos construir uma base sólida de princípios para as gerações futuras.

Condoleezza Rice
Secretária de Estado

Acordos e Compromissos Internacionais de Combate à Corrupção

John Brandolino e David Luna

Antes considerada tarefa de cada nação, a luta contra a corrupção é agora um trabalho da comunidade internacional, que se une para complementar e auxiliar os esforços dos governos nacionais. Os autores descrevem o perfil da ampla gama de acordos multilaterais e internacionais que forma a rede global de combate à corrupção. John Brandolino é diretor do setor de Programas de Combate ao Crime e David Luna é diretor do setor de Programas de Governança e Combate à Corrupção, órgãos do Bureau de Assuntos Internacionais de Entorpecentes e Repressão Legal do Departamento de Estado dos EUA.

A corrupção era considerada um fenômeno tão disseminado que combatê-la parecia uma tarefa impossível. Entretanto, nos últimos 15 anos, a comunidade internacional acompanha uma mudança marcante e positiva na luta mundial contra a corrupção. Antes disso, os países relutavam até em falar sobre o assunto, considerado um problema estritamente interno. Hoje em dia, uma infinidade de encontros, conferências e mecanismos multilaterais tratam especificamente do problema da corrupção. Quinze anos atrás, alguns países permitiam a dedução de impostos do suborno pago a autoridades estrangeiras. Atualmente, cada vez mais nações trabalham juntas para impetrar ações contra o suborno. Na verdade, 15 anos atrás, alguns países chegaram a defender que a corrupção seria aceitável em alguns contextos culturais ou para facilitar os negócios em países em desenvolvimento. Ninguém ousaria defender isso hoje.

Ao aceitar mecanismos para combater a corrupção, a comunidade internacional está abrindo as portas para maior cooperação multilateral e bilateral em frentes importantes, mas tradicionalmente locais.

Desde 1996, acordos internacionais têm reforçado os compromissos políticos de combate à corrupção e identificado normas e práticas fundamentais para lidar com o problema no âmbito global. Anteriormente, considerava-se que o combate à corrupção era da alçada de cada governo. Agora, devido em parte a esses acordos, fortalecidos por testemunhos de vontade política cada vez mais freqüentes, é consenso geral que a comunidade internacional pode complementar e auxiliar os esforços de combate à corrupção dos governos e que essa comunidade tem um autêntico interesse em ver o problema solucionado em nível local e mundial.

CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE COMBATE À CORRUPÇÃO



Os acordos multilaterais incorporam princípios de combate à corrupção reconhecidos internacionalmente e formalizam o compromisso dos governos de implementá-los. Incorporados mais recentemente à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Uncac), esses princípios vão além da simples exortação aos governos para que penalizem os atos de corrupção.

Reconhecem que a luta contra a corrupção exige ação concertada em várias frentes.

Esses acordos operam em uma ou mais frentes de ação contra a corrupção, entre elas:

- Aplicação da lei: Poderes imparciais para investigar, processar e julgar são a chave para revelar e processar a corrupção na esfera pública. Como tal, obrigam os governos a criar leis penais, sanções e órgãos de execução da lei com capacidade para detectar e coibir o suborno e outros atos corruptos.
- Prevenção no setor público: Muitos acordos internacionais de combate à corrupção obrigam os governos a adotar uma ampla gama de medidas, tais como

manter um alto padrão de conduta dos funcionários públicos, criar sistemas transparentes de gestão financeira e de compras governamentais, evitar conflitos de interesse, exigir declaração de bens, proteger os autores de denúncias, criar instituições e procedimentos efetivos de prestação de contas no âmbito do governo e fora dele e proporcionar acesso às informações governamentais.

- Prevenção no setor privado: Muitos acordos internacionais de combate à corrupção também forçam os governos a criar medidas que afetem, de maneira construtiva, o comportamento do setor privado, como, por exemplo, manter um marco regulatório eficaz para impedir a ocultação de pagamento de suborno ou outros desembolsos ilícitos na contabilidade das empresas, coibir as fraudes corporativas e proibir a dedução de impostos referentes a subornos pagos.
- Mecanismos de acompanhamento: No contexto de alguns instrumentos multilaterais contra a corrupção, mecanismos de revisão e de avaliação contribuem para facilitar a cooperação internacional e a assistência técnica e preencher as possíveis lacunas. Quatro mecanismos de avaliação mútua se utilizam da revisão por pares para monitorar e promover a implementação: o Mecanismo de Acompanhamento da Organização dos Estados Americanos, o Grupo de Estados Contra a Corrupção, do Conselho da Europa, o Grupo de Trabalho sobre Suborno da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e a Iniciativa de Combate à Corrupção do Pacto de Estabilidade.

ACORDOS E INICIATIVAS INTERNACIONAIS EM VIGÊNCIA

O acordo mais abrangente e aplicável em nível mundial foi criado sob os auspícios das Nações Unidas. Mais de 130 países participaram durante dois anos da negociação da Convenção da ONU contra a Corrupção, que entrou em vigor em dezembro de 2005. Ela cobre todas as áreas de ação acima mencionadas e, pela primeira vez, cria uma diretriz para cooperação em casos de recuperação de ativos. Está perto de ser o primeiro acordo internacional de aplicação verdadeiramente mundial, com 140 signatários e 80 partes até o momento.

Na Europa, o Conselho da Europa (COE) criou três instrumentos principais para orientar os membros no combate à corrupção. Dois desses documentos são

convenções (Convenção do COE de 1997 sobre Legislação Penal contra a Corrupção e Convenção do COE sobre Legislação Civil contra a Corrupção) e um consiste em princípios não obrigatórios (Vinte Princípios Norteadores do COE para Combate à Corrupção). O COE estabeleceu um mecanismo de revisão por pares para monitorar a implementação desses princípios e convenções para 42 nações, inclusive os Estados Unidos. A União Européia (UE) criou vários documentos para orientar seus membros. Entre eles, a Convenção de 1997

Ao aceitar mecanismos para combater a corrupção, a comunidade internacional está abrindo as portas para maior cooperação multilateral e bilateral em frentes importantes.

da União Européia sobre Combate à Corrupção Envolvendo Funcionários das Comunidades Européias ou de Estados Membros e a Ação Conjunta da União Européia sobre Corrupção no Setor Privado, de 1998. Há também as Diretrizes da União Européia sobre Combate à Corrupção no Setor Privado, de 2002. O Pacto de Estabilidade, criado em 2000 e assinado por sete nações do Sudeste Europeu, e o mecanismo resultante de revisão por pares para monitorar a implementação são conhecidos como Iniciativa de Combate à Corrupção do Pacto de Estabilidade (Spai).

Na América Latina, a Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996, negociada sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA), estabeleceu em 2001 um mecanismo de revisão por pares para monitorar a implementação. Hoje, 33 nações, inclusive os Estados Unidos, participam do acordo.

Na Ásia, 21 nações da região do Pacífico Asiático aderiram a um pacto não obrigatório contra a corrupção. Conhecido como Plano de Ação do ADB/OCDE contra a Corrupção na Ásia-Pacífico, esse pacto foi criado com o apoio do Banco Asiático de Desenvolvimento e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, com perspectiva de implantação de revisão por pares. Em 2004, líderes da Apec (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico) aprovaram a Proposta de Ação de Combate à Corrupção da Apec, que inclui forte compromisso de implementar a Convenção da ONU contra a Corrupção e trabalhar, no âmbito regional, para negar asilo a autoridades corruptas, seus corruptores e seus ativos adquiridos de maneira ilícita.

Na África, a Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção foi adotada pelos chefes de Estado presentes à Cúpula da União Africana, em Maputo, Moçambique, em julho de 2003. O Protocolo da Comunidade de Desenvolvimento da África do Sul (SADC) Contra a Corrupção de 2001 inclui



© AP Images/Marty Lederhandler

Em reunião em 1998, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, esq., fala sobre a importância de os líderes de países africanos demonstrarem vontade política para combater a corrupção, proteger os direitos humanos e implantar políticas econômicas sólidas. Foram tomadas várias medidas, entre elas a criação, em julho de 2003, da Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção

medidas adotadas pelas 14 nações da SADC. Em 1999, a Coalizão Global pela África (GCA) criou princípios não obrigatórios para combater a corrupção, que foram adotados pelos 11 Estados-membros da GCA.

No Oriente Médio, os Estados árabes têm trabalhado por meio de uma rede regional, a Iniciativa Boa Governança para o Desenvolvimento (GfD), para respaldar o processo atual de reforma governamental e modernização do setor público e criar as condições necessárias para o desenvolvimento econômico e social em toda a região. O combate à corrupção é o pilar principal da ação, particularmente dos esforços para implementar a Convenção da ONU contra a Corrupção.

As 37 nações signatárias da Convenção da OCDE de 1997 sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais criaram um mecanismo de revisão por pares para monitorar a implementação. A convenção da OCDE tem escopo relativamente estreito e específico. Seu principal foco é a utilização da legislação interna para penalizar o suborno de autoridades públicas estrangeiras.

O trabalho e os princípios do Grupo de Ação Financeira (FATF) também contribuem muito para a agenda internacional de combate à corrupção. O FATF estabelece padrões globais para combater a lavagem de dinheiro e os crimes financeiros em suas Recomendações 40+9 e monitora a implementação dessas recomendações nos diversos países. Esse organismo intergovernamental agrega representantes de órgãos de supervisão/regulamentação e instituições financeiras para combater abusos no sistema financeiro, inclusive abusos impostos pela corrupção.

Nos últimos anos, o Grupo dos 8 (G8), grupo informal de oito países — Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos — que se reúne para discutir política econômica e política externa em geral, tem priorizado o combate à corrupção, incluindo esforços para combater a corrupção dos altos escalões (cleptocracia), negar asilo a autoridades corruptas, coordenar a recuperação de ativos adquiridos de maneira ilícita e apoiar programas piloto de transparência para aperfeiçoar a prestação de contas e a

transparência dos orçamentos, das compras governamentais e das autorizações de concessões.

AVANÇOS

Os acordos internacionais de combate à corrupção continuam a desempenhar importante papel no crescente repúdio internacional à corrupção. Esses instrumentos forçam os governos a agir e ajudam a facilitar a cooperação e a assistência técnica internacionais.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Uncac) é um marco na arquitetura dos acordos internacionais de combate à corrupção. Ela seleciona temas de várias convenções regionais e globais anteriores e de outros documentos e os combina, transformando-os em um conjunto abrangente de compromissos. É o primeiro acordo internacional a atrair mais de 40 partes, com mais de 80 até o momento, podendo tornar-se o primeiro instrumento internacional de aplicação mundial que trata exclusivamente da corrupção. Os princípios de combate à corrupção testados, inclusive a importância da cooperação internacional, estão agora consagrados como princípios globais emanados de um grupo de países ou regiões com interesses semelhantes.

À medida que os governos lentamente começam a aderir à Uncac e elaboram um processo de acompanhamento para promover a implementação e facilitar a assistência técnica, os compromissos e mecanismos regionais em vigor têm a importância de manter os governos trabalhando juntos sobre questões relativas à corrupção em um cenário conhecido e com

parceiros igualmente conhecidos. Além disso, os principais países exportadores do mundo devem continuar sua cooperação estreita e intensa por meio da Convenção da OCDE Contra o Suborno e seu mecanismo de monitoramento, a fim de reduzir a prática de subornar autoridades estrangeiras em transações comerciais internacionais. Os países da OCDE devem demonstrar vontade política para aplicar leis que penalizem esse tipo de suborno.

Embora os instrumentos internacionais e os acordos multilaterais sejam uma ferramenta valiosa no combate à corrupção em âmbito mundial, a árdua tarefa de transformar a vontade política em ações continuará a ser fundamental. Os Estados Unidos estão empenhados em trabalhar com todos os parceiros ao redor do mundo para garantir que, daqui a 15 anos, tomar medidas efetivas contra a corrupção se torne rotina para a maior parte dos governos. ■

USINFO.STATE.GOV

DIÁLOGOS SOBRE DEMOCRACIA

Participe da conversa global sobre democracia em www.democracy.gov. O site Diálogos sobre Democracia discute tópicos específicos sobre governança democrática por meio de fóruns interativos, leituras, vídeos, webchats e muito mais. Participe dessa conversa ainda hoje.

<http://www.democracy.gov/>



Combate à Cleptocracia



Charles Dharapak/© AP Images

Subsecretária de Estado para Assuntos Econômicos, Comerciais e Agrícolas, Josette Sheeran, discute a Estratégia Nacional do presidente George W. Bush para Internacionalizar os Esforços contra a Cleptocracia, ou corrupção no alto escalão, durante entrevista coletiva no Departamento de Estado, em Washington, D.C., em 10 de agosto de 2006

A corrupção de altos funcionários públicos em grande escala – cleptocracia – é uma ameaça em especial para a democracia e o Estado de Direito nos países em desenvolvimento. Esse tipo de corrupção afeta de maneira adversa a prestação de contas, desestimula os investimentos estrangeiros, prejudica o desempenho econômico e reduz a confiança nos sistemas legal e jurídico.

Segundo o Banco Mundial, gasta-se US\$ 1 trilhão em subornos a cada ano e, de acordo com as Nações Unidas, apenas na África, mais de US\$ 400 bilhões foram desviados e depositados em países estrangeiros. A cleptocracia é uma questão ligada ao desenvolvimento, pois a corrupção no alto escalão solapa o desenvolvimento econômico e torna ineficientes propostas importantes, como a de combate à pobreza. Em várias partes do mundo, cleptocratas forraram seus próprios bolsos ao invés de financiar o desenvolvimento por meio, por exemplo, da construção de novas estradas, escolas e hospitais.

Nos últimos anos, os Estados Unidos e seus parceiros internacionais desenvolveram novas formas de negar o acesso de autoridades corruptas à riqueza que acumularam por meios ilegais e têm empregado novas formas de identificar seus ativos.

Para combater a corrupção de alto escalão, os Estados Unidos implementaram em 2006 a Estratégia Nacional para Internacionalização dos Esforços Contra a Cleptocracia. A estratégia coloca o combate à corrupção de alto escalão em um novo patamar ao envolver os parceiros estrangeiros dos EUA e instituições financeiras em esforços mais vigorosos no sentido de desenvolver melhores práticas para descobrir e confiscar fundos roubados, aumentar o compartilhamento de informações e garantir mais transparência na assistência ao desenvolvimento.

São dois aspectos cruciais da luta contra a cleptocracia a negação de asilo a autoridades corruptas e a recuperação e devolução do produto de atos corruptos.

NEGAÇÃO DE ASILO

Em 12 de janeiro de 2004, o presidente Bush promulgou a Proclamação Presidencial 7750, que dá ao secretário de Estado autoridade legal específica para identificar as pessoas cuja entrada nos Estados Unidos deve ser negada em razão do seu envolvimento com a corrupção na esfera pública e que podem prejudicar os interesses do país, entre os quais:

- a atividade econômica internacional das empresas americanas;
- metas de assistência externa dos EUA;
- a segurança dos Estados Unidos contra o crime transnacional e o terrorismo;
- a estabilidade das nações e instituições democráticas.

A proclamação evita que essas pessoas entrem nos EUA para gozar dos frutos de sua corrupção e é um recado sério de que os EUA estão comprometidos com os esforços internacionais de combate à corrupção no setor público onde quer que ela ocorra.

RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

Os Estados Unidos estão trabalhando também com parceiros internacionais para identificar e recuperar o produto da corrupção. Por meio de investigação policial e de instrumentos de confisco, os Estados Unidos prestam assistência a investigações de outros países para recuperação de ativos.

Nos últimos anos, as autoridades americanas fizeram retornar a vários países milhões de dólares desviados pelos seus ex-líderes.

Os Estados Unidos também estão trabalhando com parceiros internacionais a fim de selecionar as melhores práticas para identificar, rastrear, congelar e recuperar ativos adquiridos ilicitamente por meio da grande corrupção, além de trabalhar com outros centros financeiros internacionais na elaboração e promoção das melhores práticas para negar a entrada do produto da corrupção, facilitar o compartilhamento de informações financeiras suspeitas e estimular e desenvolver parcerias com os setores público e privado.

Além dessas medidas, a Conta do Desafio do Milênio (*Millennium Challenge Account*) do presidente Bush – programa que fornece ajuda a governos estrangeiros comprometidos em governar com justiça, investir no seu povo e estimular a liberdade econômica – premia os países que erradicam a corrupção. ■

Corrupção em Foco: Leis Sunshine e Liberdade de Informação

Donald F. Kettl



Adam Zyglis (www.adamzyglis.com), The Buffalo News

*Embora pareça impossível eliminar a corrupção nos Estados Unidos, as regulamentações contra essa prática e a legislação para ampliar a transparência do governo reduziram as ações corruptas com a minuciosa fiscalização do governo para eliminar gastos desnecessários, fraudes e abusos. A liberdade de informação e as leis “Sunshine” são duas dessas principais ferramentas contra a corrupção. Donald F. Kettl é diretor do Instituto Fels de Governo, na Universidade da Pensilvânia, e autor de *System under Stress: Homeland Security and American Politics* (O Sistema sob Pressão: Segurança Interna e Política Americana), segunda edição (2007).*

O s americanos, há muito tempo, combatem a corrupção usando dois métodos muito diferentes. O primeiro – com raízes mais profundas – é a regulamentação. Diante de um ato considerado insensato ou imoral pelos cidadãos ou pelos titulares de cargos eletivos, a tendência sempre foi elaborar uma norma contra essa prática. Isso levou à proliferação de regras, às vezes com todo um aparato regulatório que evoluiu para evitar a recorrência de um único problema.

Na década de 70, as investigações do caso Watergate, que apuraram o uso do poder presidencial no governo de Nixon, geraram um segundo grande método de combate à corrupção. As normas sozinhas não provaram ser suficientes para evitar os amplos abusos de poder por parte da autoridade do executivo. Além disso, muitos reformadores políticos estavam profundamente preocupados tanto com a concentração do poder executivo quanto com o véu de mistério que freqüentemente envolvia seu uso. O Congresso procurou reduzir a corrupção com diversos novos programas que visavam aumentar a transparência.



© AP Images

Visão geral das audiências do Comitê Watergate do Senado, em 3 de agosto de 1973. O comitê Watergate descobriu provas que posteriormente obrigaram o presidente americano Richard Nixon a renunciar ao cargo

Sem dúvida, é impossível extinguir a corrupção. Há muitas oportunidades de conduzir processos públicos de forma a distorcer propósitos públicos para obter ganhos pessoais, e é impossível eliminar atos dessa natureza por meio de legislação. Porém, como sugere o método americano da década de 70, é possível reduzir a corrupção abrindo as portas do governo, colocando-o em foco e dando poder aos investigadores para fiscalizá-lo de perto, com o intuito de eliminar gastos desnecessários, fraudes e abusos de poder. Esse método é antigo na tradição política e repercute as palavras escritas em 1822 por James Madison, quarto presidente dos Estados Unidos: "Um governo popular sem informações acessíveis ao povo ou meios de obtê-las não passa de um prólogo de farsa ou tragédia, talvez ambas. O conhecimento sempre prevalecerá sobre a ignorância, e um povo que pretenda ser seu próprio governante precisa se armar com o poder que é dado pelo conhecimento."

LIBERDADE DE INFORMAÇÃO

Um dos elementos mais importantes dessa estratégia é a Lei da Liberdade de Informação (Foia). Aprovada inicialmente em 1966, a Foia determina que os documentos do governo são, em essência, propriedade do povo e que a população tem o direito de acessá-los. A lei inverte o tradicional ônus da prova, passando da suposição de que os documentos eram confidenciais até que os cidadãos conseguissem estabelecer fundamentos para ter acesso a eles para a suposição de que os documentos são públicos até que o governo estabeleça uma base (como segurança nacional e privacidade pessoal) para mantê-los em sigilo. O que talvez seja mais importante, a Foia elaborou uma premissa em torno da qual foram feitas reformas posteriormente: que os cidadãos tinham o direito de conhecer seu governo e de saber o que estava sendo feito.

Uma lei semelhante, a Lei de Privacidade de 1974, determinou que os cidadãos tinham o direito de acessar as

informações obtidas a seu respeito pelo governo. A Agência Federal de Investigação (FBI), por exemplo, mantinha em arquivo informações importantes sobre alguns cidadãos. Os críticos alegaram que a agência tinha violado os direitos dos indivíduos ao fazer o levantamento das informações, que as informações poderiam ser falsas e que o governo poderia usá-las contra eles, sem seu conhecimento a respeito. Graças à Lei de Privacidade, os cidadãos podem obter cópias de tais arquivos do governo e, se necessário, contestar a precisão das informações contidas neles. A lei também restringiu a possibilidade de o governo revelar informações pessoais sobre os cidadãos. Juntas, a Foia e a Lei de Privacidade não somente estabeleceram a base legal para a política de transparência do governo, mas também exigiram que as agências governamentais redigissem diretrizes claras sobre como essas leis poderiam ser implementadas, para que a própria política de transparência fosse também transparente.

TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO

Em 1976, o Congresso aprovou o *Government in the Sunshine Act*. Com poucas exceções, principalmente nos âmbitos da segurança nacional e privacidade pessoal, a lei exige que as reuniões governamentais sejam abertas ao público. As agências públicas devem anunciar reuniões futuras e as respectivas agendas com antecedência e também devem divulgar os resultados das reuniões em registros abertos ao público. Além disso, a lei define detalhadamente o que é uma "reunião", para evitar que grupos de autoridades do governo tomem decisões em reuniões alegando que não são oficiais.

Dois anos depois, o Congresso acrescentou a Lei de Inspeção Geral, que criou cargos de alto nível em cada agência federal para conduzir auditorias e investigações independentes. Esses inspetores gerais tinham amplos poderes para explorar as atividades das agências e autoridade sobre seu próprio orçamento e funcionários. A administração do presidente Jimmy Carter tinha promovido a lei. Quando Ronald Reagan o sucedeu, 16 inspetores gerais foram demitidos, o que causou uma preocupação geral de que ele não seria tão rígido com os gastos desnecessários do governo. Ele reagiu readmitindo cinco dos inspetores gerais, nomeando 11 novos oficiais, dizendo que cada um deles seria "mais feroz do que um cão raivoso". Os inspetores gerais geralmente escrevem relatórios rigorosos sobre assuntos importantes, desde má gestão do governo federal até dificuldades no gerenciamento de contratos. Suas duras palavras frequentemente geram profundos conflitos políticos, porém eles continuam sendo uma peça importante da política de transparência do governo federal, apesar das muitas oportunidades de perder o cargo.

Todas essas iniciativas são do governo federal e suas exigências se aplicam somente às agências federais. Entretanto, a maioria dos governos estaduais nos Estados Unidos adotou, por conta própria, uma legislação semelhante (e normas estaduais geralmente governam o funcionamento dos governos de pequenas e grandes cidades).

Desde a década de 70, a transparência tornou-se tão importante quanto os métodos regulatórios da ação americana para reduzir a corrupção.



© Getty Images/AFP/Jim Watson

Presidente George W. Bush assina a Lei de Transparência e Prestação de Contas dos Recursos Federais de 2006 diante dos membros do Congresso em 16 de setembro de 2006, em Washington, D.C. O projeto exige a criação de uma base de dados on-line de todos os contratos do governo com sistema de busca

OUTRAS QUESTÕES

Evidentemente, políticas firmes nem sempre produzem os resultados desejados. Autoridades do governo já foram condenadas por usar seus cargos para obtenção de benefícios pessoais, incluindo esforços para garantir futuros empregos em empresas com as quais teriam feito acordos comerciais e para receber propinas em outros acordos. Os gabinetes da inspetoria geral permanecem relativamente pequenos se comparados com o número de atividades que eles fiscalizam. Isso significa que eles inevitavelmente devem priorizar algumas questões sobre outras, o que gera acusações de que deixam de investigar alguns problemas e, às vezes, de que preferem fiscalizar outros por razões políticas.

Além disso, essas medidas de transparência têm custo alto porque tornam o processo administrativo mais complicado. As agências tiveram de criar novos gabinetes incumbidos de avaliar solicitações de arquivos e informações feitas por cidadãos. Eles devem adotar novos procedimentos para divulgar seu trabalho e resultados, e as exigências de divulgação antecipada da Lei Sunshine dificultam a ação rápida por parte das agências, pois toda reunião deve ser precedida de divulgação pública. A transparência também não atingiu todos os âmbitos governamentais. O Judiciário, principalmente no nível federal, resiste a parte do movimento pela transparência, principalmente quanto a transmissões de debates e decisões pela televisão.

No entanto, o surgimento do movimento pela transparência no governo americano tem gerado resultados positivos. Ele ajudou a recuperar a confiança no governo e em seus processos após o tumulto que sucedeu à investigação de Watergate no início dos anos 70. Ele ampliou o engajamento civil no governo. Até mesmo os críticos teriam de admitir que, apesar das dificuldades processuais que o movimento gera, a maior transparência melhorou o nível geral de deliberação no processo. A transparência não substitui a regulamentação como o primeiro anteparo contra a corrupção e não elimina a corrupção, mas certamente torna o processo mais fortalecido do ponto de vista democrático. ■

As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade do autor e não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA.

Metódos Eficientes de Combate à Corrupção: Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Escritório de Democracia e Governança

Uma resposta eficaz à corrupção parte de duas noções indispensáveis: primeira, nenhum sistema e nenhuma sociedade é imune à corrupção e, segunda, talvez seja necessário começar nossos esforços pelo processo básico de construir um entendimento mútuo sobre o significado do termo corrupção.

Abordagens multifacetadas são essenciais. Mesmo quando os recursos são poucos/parcos, a equipe da USAID dedica bastante tempo à coordenação conjunta com seus pares dos governos anfitriões e com outros doadores para garantir a adoção de uma abordagem abrangente de reforma voltada para o combate da corrupção, bem como para assegurar a aplicação de recursos *diplomáticos* e *programáticos*. A experiência da USAID no Quênia é um bom exemplo do que pode ser realizado por meio de apoio aos reformadores e às instituições em várias frentes. Embora os desdobramentos nesse país tenham levado à decisão de reduzir nossa ajuda a certas instituições governamentais, como a Diretoria de Ética Governamental, o apoio anterior dos Estados Unidos e de outros doadores ajudou esse escritório a reunir informações importantes, que agora estão em poder da Comissão Parlamentar de Prestação de Contas à População — que também recebeu ajuda da USAID para capacitação —, e continua a moldar um processo de debate público e de investigação extremamente relevante para o país. E, é claro, nenhum desses avanços teria ido tão longe sem o papel fundamental desempenhado pela sociedade civil do Quênia, com a qual a USAID fez parceria e que esteve na vanguarda do combate à corrupção por muitos anos.

A sociedade civil é sempre uma parceira necessária. Normalmente os governos não empreendem reformas por conta própria, nem mesmo quando há uma liderança forte apoiando essas mudanças. Alguns dos melhores resultados obtidos ocorreram quando as comunidades locais participaram do monitoramento da execução de orçamentos e projetos de desenvolvimento. Na Colômbia, as *veedurias* comunitárias (comitês de fiscalização do cidadão) mudaram as práticas de contratação nas escolas locais e impediram que os construtores de estradas usassem materiais de qualidade inferior. No Mali, os contribuintes de um distrito de Bamako revelaram discrepâncias nos orçamentos, levando à demissão e ao indiciamento de várias autoridades locais. Os programas da USAID conseguiram resultados semelhantes em Ruanda, na Tanzânia e em outros países.

Métodos de criação de instituições funcionam em locais onde as bases da governança estão estabelecidas e onde existe forte compromisso político para mudar a forma como o negócio público é administrado. O apoio da USAID ajudou a Comissão Indonésia de Combate à Corrupção e o Tribunal Sul-Africano Especializado em Crimes Comerciais a obter êxitos importantes, mas em locais menos propícios, instituições especializadas como essas não tiveram bom desempenho. Os registros das comissões anticorrupção no mundo todo apontam para isso.

Arrecadação de recursos, compromisso político e resultados de desenvolvimento com objetivos e princípios prioritários de combate à corrupção podem ser uma estratégia de sucesso. A USAID busca essa abordagem em parte para solucionar o problema da falta de recursos para um trabalho de governança mais tradicional e, em parte, porque constatamos que a corrupção é difícil de combater apenas do ponto de vista da governança. Contudo, o mais importante é a constatação de exemplos suficientes de comunidades e governos revitalizados por reformas que incluem o fornecimento de serviços e a melhoria da reputação econômica do país em termos globais, o que indica ser essa uma área promissora para esforços adicionais. Por outro lado, também estamos conscientes dos riscos de acreditar que as reformas promovidas terão impacto anticorrupção se não estiverem articuladas com o planejamento, a negociação ou os resultados esperados de uma atividade.

Ao descobrir o que funciona, constatamos também alguns métodos ineficazes:

- programas de conscientização pública sem vínculo com as reformas;
- reformas sem programas de conscientização pública;
- inexistência de uma abordagem de longo prazo;
- recomendações que não tenham por base a pesquisa e a coleta de dados;
- programas controlados pelos doadores e percebidos como tais.

A USAID continuará a trabalhar em parceria com governos que colaboram, instituições multilaterais e a comunidade de organizações não-governamentais a fim de garantir a correlação estratégica e eficaz entre as atividades diplomáticas e programáticas do governo dos EUA. Boa governança e prestação de contas estabelecem condições para retirar as pessoas da pobreza, elevam os padrões de educação e saúde, melhoram a segurança nas fronteiras, expandem as esferas de liberdades pessoais, alimentam estratégias sólidas de desenvolvimento econômico e sustentável e criam democracias mais saudáveis. ■

Custos da Corrupção

John Sullivan e Aleksandr Shkolnikov

John Sullivan é diretor executivo do Centro para a Iniciativa Privada Internacional (Cipe), entidade filiada à Câmara Americana de Comércio. Aleksandr Shkolnikov é responsável pelo programa do Cipe. A seguir é apresentado um extrato do artigo em que eles falam dos custos da corrupção para as empresas e para os cidadãos comuns. Esse texto apareceu inicialmente no artigo "Combate à Corrupção: Perspectivas e Soluções para o Setor Privado", na edição de setembro de 2004 de Reforma Econômica, uma publicação do Cipe.

Por que combater a corrupção? Em diversas economias, a corrupção é institucional, e parece mais conveniente lidar com ela todo dia do que combatê-la. Encarar a corrupção como uma questão econômica significa considerá-la algo mais do que apenas um comportamento errado. Significa que a corrupção, embora beneficie alguns indivíduos, a longo prazo custa caro para a sociedade, para o setor privado e para os governos. Ela deve ser erradicada porque:

Desvia recursos

Recursos que são muitas vezes desviados para a corrupção poderiam, não fosse isso, ser dirigidos à produção de bens e serviços. Entre eles estão os recursos diretos, ou seja, transferências de numerário, e os indiretos, tais como contatos com autoridades governamentais ou concessão de licença de operação ou produção a uma firma menos eficiente. A corrupção também desvia recursos que poderiam ser usados para fornecer serviços públicos. Recursos provenientes de licenças ou da receita de impostos podem simplesmente acabar nos bolsos de funcionários corruptos do governo, em vez de contribuir para o orçamento. Além disso, os recursos não são usados da maneira mais eficaz, pois não é a firma mais eficiente que obtém um contrato com o governo, e sim a mais bem relacionada.

Fomenta políticas e regulamentações mal orientadas e que não atendem às necessidades

Nos sistemas corruptos, os legisladores muitas vezes criam políticas e regulamentações que não se destinam a melhorar o ambiente geral econômico ou político. Em vez

disso, elas beneficiam uns poucos que estão próximos aos tomadores de decisão ou que subornam autoridades governamentais para que sancionem uma regulamentação de seu interesse.

Reduz os níveis de investimento

A corrupção tem efeitos negativos sobre os níveis de investimento, tanto estrangeiros quanto domésticos. Os investidores, em última análise, evitarão ambientes em que a corrupção é desenfreada porque ela aumenta o custo da realização de negócios e corrói o Estado de Direito. A corrupção está muitas vezes associada a um alto grau de incerteza, o que sempre afasta os investidores.

Reduz a concorrência e a eficiência

Autoridades governamentais que exigem propina para fornecer ou negar serviços como licenças ou permissões limitam o número de firmas em condições de entrar no mercado, criando assim um ambiente de "comércio de privilégios governamentais" que força as empresas não dispostas a pagar suborno a ir para a economia informal. Esse comércio de privilégios leva às vezes ao protecionismo comercial e também resulta em má qualidade ou em insumos produzidos de maneira ineficiente, o que por sua vez diminui a eficácia, a produtividade e a competitividade. De modo geral, a falta de concorrência é ruim para os consumidores, que recebem menos produtos de tecnologia avançada e bens de qualidade inferior, pagando por eles preços mais elevados.

Diminui a receita pública de bens e serviços essenciais

A evasão fiscal, uma das maiores ameaças ao fluxo de receita do governo, é prática disseminada nos países corruptos porque as empresas informais não declaram seus lucros e, conseqüentemente, não pagam impostos. Além disso, se a administração tributária for corrupta ou se as oportunidades de abuso do código fiscal estiverem disseminadas, as firmas que operam na economia formal pagarão subornos em vez de impostos. Ademais, agentes governamentais corruptos ficam com o dinheiro dos impostos e pagamentos arrecadados das empresas, que deveria ir para o orçamento estatal, privando assim o governo

dos recursos necessários para fornecer bens e serviços essenciais.

Aumenta as despesas públicas

Muitas vezes, os projetos de investimento público oferecem oportunidades para que as autoridades governamentais recebam suborno. Dito de maneira simples, diante da possibilidade de obter benefício direto da adjudicação de contratos a seus amigos, as autoridades governamentais promoverão tantos projetos de investimento público quanto possível. Na realidade, esses escândalos irrompem não apenas em países em desenvolvimento como também em nações mais desenvolvidas, onde a corrupção é menos desenfreada. Em diversos países, os projetos adjudicados aos amigos às vezes não são concluídos, pois os recursos simplesmente desaparecem. A corrupção também leva à má gestão dos projetos de investimento público, contribuindo assim para o aumento do déficit fiscal e, conseqüentemente, pondo em risco políticas fiscais sólidas.

Reduz a produtividade e desestimula a inovação

Nos sistemas corruptos, os indivíduos e as empresas gastam tempo e recursos dedicando-se à corrupção (pagando subornos, cultivando relações com agentes corruptos etc.) em vez de aplicá-los em atividades que incentivem o crescimento. Ademais, a corrupção desestimula a inovação, pois faltam aos sistemas corruptos instituições do Estado de Direito que protejam os direitos de propriedade.

Aumenta os custos da atividade comercial (funciona como imposto sobre negócios)

O tempo e o dinheiro gastos para subornar autoridades governamentais e para tratar de regulamentações complexas aumentam os custos da atividade comercial. Esses custos ou são repassados para os consumidores na forma de preços mais elevados ou de produtos de qualidade inferior ou funcionam como barreira à entrada de firmas no mercado. Além disso, sistemas legais corruptos limitam a capacidade das empresas de cumprir os contratos, impedindo a operação normal e bloqueando novas oportunidades.

Reduz os níveis de crescimento

A corrupção é prejudicial às pequenas empresas porque para elas é mais difícil suportar os altos custos da corrupção (tempo e dinheiro) do que para as maiores. De modo geral, as pequenas empresas têm menos condições de evitar a corrupção, tendem a operar em ambientes altamente competitivos e não podem, portanto, transferir os custos da corrupção para os clientes. Desse modo, sobreviver em ambientes corruptos é mais difícil para as pequenas empresas, e isso prejudica a taxa de crescimento da

economia, uma vez que, na maioria das economias, as pequenas empresas são o motor do crescimento.

Reduz os níveis de emprego do setor privado

Ao forçar as empresas a operar no setor informal, criando barreiras à sua entrada no setor formal e aumentando os custos das atividades comerciais, basicamente a corrupção reduz o nível de emprego do setor privado, pois as empresas têm menos probabilidade de crescimento e expansão.

Reduz a quantidade de empregos de qualidade no setor público

Os governos corruptos muitas vezes oferecem muitos empregos de baixa remuneração para apadrinhar constituintes importantes. Além disso, nos sistemas corruptos, a qualidade dos empregos públicos sofre, porque as autoridades governamentais gastam recursos na extorsão de subornos em vez de fazê-lo no fornecimento de serviços. Por exemplo, em muitos casos, dentro dos órgãos de licenciamento as autoridades públicas simplesmente paralisam o processo de licenciamento se não recebem pagamentos adicionais ou presentes.

Exacerba a pobreza e as desigualdades

A corrupção reduz o potencial de renda dos pobres, uma vez que diminui as oportunidades no setor privado. E, ao limitar a destinação de recursos para o setor de serviços públicos, a corrupção facilita as desigualdades — ela limita o acesso a recursos essenciais como atendimento à saúde e educação.

Corrói o Estado de Direito

A corrupção cria uma cultura em que as autoridades governamentais não são responsabilizadas por seus atos. Além disso, nos sistemas corruptos, as leis e os regulamentos escritos não são cumpridos de modo constante e justo. Portanto, o que importa não é a lei, e sim quem você conhece e o quanto você está disposto a pagar.

Impede reformas democráticas voltadas para o mercado

A fim de ter êxito na construção de economias de mercado e de sociedades democráticas, os países precisam criar e desenvolver instituições que possibilitem a aplicação das leis e garantam um processo transparente e inclusivo de formulação de políticas. Nos sistemas corruptos, desenvolver instituições sólidas e bem planejadas é tarefa árdua. Autoridades corruptas responsáveis por reformas provavelmente não adotarão medidas que limitem de forma

direta a possibilidade de se beneficiar de subornos e propinas. Ao desencorajar a participação das pessoas, a corrupção também mina a legitimidade dos cargos públicos e prejudica o processo democrático.

Aumenta a instabilidade política

A corrupção disseminada contribui para a instabilidade política porque os cidadãos são encorajados a depor os líderes corruptos, que não representam com eficácia os interesses do povo.

Contribui para o aumento dos índices de criminalidade

A corrupção fomenta um sistema que despreza o Estado de Direito e cria uma sociedade em que as instituições legais, judiciárias e de fiscalização não são eficazes. Nos sistemas corruptos, é fácil para os trapaceiros pagar para evitar punições. A corrupção não apenas leva ao crime político e corporativo como também é responsável por fomentar o crime organizado. ■

Extratos da edição de Reforma Econômica No. 0409, de 22 de setembro de 2004. Direitos autorais © 2004 Centro para a Iniciativa Privada Internacional.

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA.

V FÓRUM GLOBAL

O V Fórum Global de Combate à Corrupção e Salvaguarda da Integridade ocorrerá na África do Sul de 2 a 5 de abril de 2007. É esperada a participação de aproximadamente 1.500 ministros, líderes de organizações governamentais internacionais e regionais, altas autoridades anticorrupção, acadêmicos, especialistas e representantes da sociedade civil de todo o mundo. O enfoque do fórum será a implantação e aplicação prática das diversas normas internacionais e regionais de combate à corrupção nos níveis nacional, regional e internacional. O primeiro Fórum Global de Combate à Corrupção e Salvaguarda da Integridade foi convocado pelo governo dos EUA em Washington, D.C., em 1999. Desde então, os fóruns seguintes foram sediados pelos governos da Holanda, Coréia do Sul e Brasil. A declaração final do IV fórum de Brasília, de 2005, pode ser encontrada no site <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2005/jun/11-988891.html>.

Fomento da Transparência Corporativa Global

Philip Urofsky

Em 1977, após as investigações governamentais terem revelado que mais de 400 empresas americanas admitiram fazer pagamentos ilegais ou questionáveis da ordem de US\$300 milhões ou mais a autoridades governamentais estrangeiras, políticos e partidos políticos, o Congresso dos EUA promulgou a Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior (FCPA) para dar fim ao suborno de funcionários públicos estrangeiros e restaurar a confiança pública na integridade do sistema empresarial americano. Atualmente as empresas americanas com intenção de fazer negócios em todo o mundo devem estar familiarizadas com a FCPA.

Em geral, a FCPA proíbe pagamentos a funcionários públicos estrangeiros com o intuito de obter ou manter negócios. A FCPA teve enorme impacto no modo como as empresas americanas fazem negócios. Diversas empresas que pagavam suborno a funcionários estrangeiros estiveram sujeitas a ações de repressão legal criminal e civil, resultando em multas elevadas, suspensão e exclusão de contratos de compras federais, assim como a prisão de seus funcionários e diretores. A fim de evitar tais conseqüências, várias empresas implementaram programas de fiscalização detalhados para evitar e detectar quaisquer pagamentos indevidos realizados por seus funcionários e agentes.

O autor Philip Urofsky é assessor jurídico especial do Grupo de Litígios Complexos e Fraude Empresarial do escritório de advocacia Cadwalader Wickersham & Taft LLP em Washington, D.C. Anteriormente, foi promotor na Seção de Fraudes do Departamento de Justiça dos EUA, onde foi responsável pela supervisão e realização de investigações e ações penais relativas à violação da Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior.

Toda ação de uma empresa, seja no exterior ou nos Estados Unidos, é necessariamente empreendida por um de seus diretores, funcionários ou agentes. De acordo com as leis de certos países, as corporações podem ser responsabilizadas pelos atos indevidos de tais indivíduos. As corporações são geralmente compostas por milhares de diretores, funcionários e agentes, em geral distribuídos em uma grande área geográfica. Se um funcionário de uma corporação envolve-se em atividade corrupta, toda a corporação pode ser responsabilizada pelo ato dessa pessoa, independentemente de sua posição ou cargo na empresa.

PROGRAMAS DE FISCALIZAÇÃO

Para resolver essas questões, muitas corporações nos Estados Unidos criaram programas de fiscalização abrangentes e detalhados a fim de garantir que os diretores, funcionários ou agentes da empresa entendam como aplicar a Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior (FCPA) e outras regras pertinentes em suas atividades empresariais do dia-a-dia. Embora os programas de fiscalização tenham sido originalmente planejados para evitar problemas legais para a empresa, o governo dos EUA reconheceu o seu valor como uma forma de "aplicação branda da lei" e incentivou o seu desenvolvimento.

Um programa de fiscalização precisa tratar dos riscos específicos que uma corporação enfrenta. Um desses riscos, tanto nos Estados Unidos quanto no exterior, é a possibilidade de um dirigente, funcionário ou agente oferecer ou receber pedidos para dar propina a uma autoridade governamental com o propósito de obter alguma vantagem ou evitar que algo negativo aconteça à corporação. Para corporações americanas que realizam operações internacionais, essa situação é geralmente conhecida como risco da Lei FCPA, isto é, o risco provável de a empresa ser processada pelo governo dos EUA segundo a Lei sobre a Prática de Corrupção no Exterior, assim como por governos estrangeiros segundo as leis anti-suborno.

MELHORES PRÁTICAS

Ao desenvolver um programa de fiscalização, não há uma única série de atitudes que garanta que a empresa ficará livre do risco da lei FCPA. Na verdade, sob muitos aspectos, a melhor das melhores práticas é planejar um programa que trate dos riscos específicos enfrentados por uma determinada organização empresarial. Há, contudo, procedimentos, controles e outras técnicas empresariais que comprovadamente podem ajudar uma empresa a desenvolver seu próprio programa de fiscalização personalizado.

A segunda melhor prática é alinhar o programa de fiscalização com o tipo de negócio que a empresa faz no exterior e com o modo como ela faz negócios. Por exemplo, empresas cujos principais clientes são governos, como a indústria de defesa, ou cujos produtos são fortemente regulamentados, tais como companhias de seguro ou bancos, obviamente têm considerável interação com autoridades governamentais e podem direcionar seus

esforços de fiscalização dando ênfase a essas interações e aos funcionários envolvidos. Por outro lado, empresas como as farmacêuticas, que vendem para uma gama mais ampla de clientes, alguns dos quais podem ser governos ou funcionários governamentais, devem implementar um programa de fiscalização direcionado a toda a sua força de vendas.

A terceira melhor prática é o necessário estímulo ao programa de fiscalização por parte da alta administração, prática conhecida como “harmonia na cúpula”, que confere ao programa o tom verossímil de como a empresa faz negócios. A mensagem a ser transmitida a todos os diretores, funcionários e agentes da empresa é a de que o programa de fiscalização não é uma forma de procedimento excessivamente burocrática, que desvia e obstrui a realização de negócios, e nem mesmo “mal necessário”. Ao contrário, a alta administração deve adotar o programa como um reflexo dos valores da corporação e um modo de garantir o sucesso da empresa no longo prazo. A administração deve enfatizar que o uso de métodos indevidos para atingir sucesso no curto prazo, como ganhar um contrato lucrativo específico, pode levar ao fracasso no longo prazo se a empresa perder sua reputação de honestidade e integridade, se estiver sujeita a ações de repressão por um ou mais governos e se estiver potencialmente excluída de licitações para futuros negócios governamentais.

Há certos elementos básicos para um programa de fiscalização da FCPA. Entre eles, estão:

- **Treinamento:** Todos os funcionários que realizam negócios no exterior, mesmo se sediados em seu país, devem ser treinados com relação ao conteúdo das proibições da FCPA e os procedimentos específicos adotados pela empresa para tratar dos riscos da FCPA. Além disso, como tanto a força de trabalho quanto os procedimentos podem mudar com o tempo, esse treinamento deve ser repetido regularmente e a empresa deve assegurar a participação de todos os funcionários.
- **Mensagem personalizada:** Embora eu tenha me referido ao risco da lei FCPA, o verdadeiro risco é o da corrupção, seja na violação da FCPA ou das leis anti-suborno de outro país. Ao treinar funcionários não americanos, a corporação deve explicar por que a FCPA é relevante (porque a empresa matriz é uma empresa dos EUA e sujeita às leis americanas), mas também deve enfatizar a importância de se cumprirem todas as leis. Embora as corporações obviamente queiram transmitir uma mensagem uniforme a seus funcionários em todo o mundo, elas também devem

abordar as preocupações e leis locais por meio de treinamento.

- **Devido cuidado com relação aos agentes:** Antes de contratar alguém para agir em seu nome, a empresa deve ter o devido cuidado de garantir que não está contratando alguém que vai lhe causar problemas. Por meio de entrevistas pessoais, questionários, pesquisa independente e referências, ela deve assegurar-se de que o agente é qualificado e conhecido por sua integridade e atividades comerciais honestas.

- **Devido cuidado em relação a terceiros:** Antes de fazer negócios com terceiros, seja um parceiro comercial, uma empresa contratada, um parceiro de joint venture, um fornecedor ou prestador de serviço, a corporação deve empreender o devido cuidado para assegurar-se de que não está fornecendo verbas de maneira inapropriada a uma autoridade governamental. Essa questão poderá surgir se a

autoridade governamental for proprietária do terceiro, se ela se beneficiar diretamente do negócio ou se tirar proveito indiretamente porque o terceiro lhe pertence ou emprega um parente próximo seu. Na maioria dos casos, essa devida cautela é tomada quando se pede ao terceiro para preencher um questionário identificando os proprietários, diretores e gerentes importantes e, em seguida, verificando essas informações por meio de fontes públicas e referências e, em muitos casos, pela realização de entrevistas pessoais com possíveis terceiros.

- **Termos contratuais:** As empresas devem exigir em seus contratos que agentes e terceiros

concordem em não fazer pagamentos ilegais e, o que é mais importante, devem garantir que possam interromper a relação comercial se os agentes ou terceiros violarem o acordo. Dependendo do tipo de negócio e da relativa influência dos terceiros, a empresa também deve buscar desenvolver a capacidade de auditar as despesas do agente ou terceiro relacionadas com seus negócios.

- **Livros e registros internos:** Um aspecto importante de um programa de fiscalização é assegurar que os funcionários criem um registro auditável para comprovar que tomaram as devidas providências e controlaram as despesas dos fundos corporativos. De certa forma, isso nada mais é do que um bom negócio; em termos legais, garante que, no caso de haver uma alegação de que a empresa fez um pagamento impróprio, ela possa provar que o pagamento não foi feito ou que foi feito sem sua autorização e contra suas políticas e seus procedimentos claros.

- **Auditorias periódicas:** Empresas com auditores externos ou internos — ou ambos — devem garantir a realização de auditorias apropriadas do programa de fiscalização, dos

A administração deve enfatizar que o uso de métodos indevidos para atingir sucesso no curto prazo, como ganhar um contrato lucrativo específico, pode levar ao fracasso no longo prazo se a empresa perder sua reputação de honestidade e integridade.

próprios livros e também dos registros relacionados com as áreas que enfrentam riscos da lei FCPA. Em um mundo perfeito, tais auditorias confirmarão que não há problemas ou atividades questionáveis. No mundo real, elas podem indicar as áreas em que são necessários controles complementares, áreas nas quais o programa de fiscalização não mais rastreia a organização empresarial e os funcionários ou grupos de funcionários que se beneficiariam com treinamento adicional. Na pior das hipóteses, podem revelar antigas ou atuais violações da lei, que a companhia precisará resolver rapidamente.

Nenhum programa de fiscalização pode evitar que um único funcionário ou grupo de funcionários se empenhe em escapar dos controles corporativos, como também não será eficaz se não contar com o apoio dos gerentes seniores em toda a organização. Contudo, um programa bem planejado, que adote as melhores práticas para as necessidades específicas da empresa, deverá ajudar a identificar e impedir o comportamento indevido, além de capacitar a empresa a focar em seu negócio. ■

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA.

O Papel da Sociedade Civil na Garantia de Reformas Eficientes e Sustentáveis

Nancy Boswell

Há hoje amplo consenso de que a corrupção causa prejuízos inaceitáveis, e deixar de combatê-la é um ato irresponsável. Sob pressão da sociedade civil, composta por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos e independentes, governos e instituições internacionais concluíram acordos de combate à corrupção e firmaram outros compromissos para aperfeiçoar a governança e a prestação de contas. O papel da sociedade civil continuará sendo essencial para concretizar esses compromissos, e o futuro da agenda anticorrupção dependerá do envolvimento da sociedade civil e da garantia de que ela tem capacidade técnica, recursos financeiros, acesso à informação e espaço político protegido para desempenhar seu papel fundamental de fiscalizar e defender. Nancy Boswell é membro da diretoria da Transparência Internacional, presidente e diretora executiva da Transparência Internacional-EUA, unidade local dos EUA. A Transparência Internacional é uma rede de organizações da sociedade civil, atuante em mais de 90 países, que trabalha com governos, instituições internacionais e o setor privado para reduzir a corrupção e o suborno.



Ahn Young-joon/© AP Photo

Cidadãos exibem cartazes anticorrupção em Seul, Coréia, em 3 de maio de 2002, em protesto contra escândalos de corrupção do governo. Os cartazes mostram a palavra “Corrupção”

No início dos anos 1990, protestos de cidadãos contra corporações e governos corruptos desencadearam um movimento de combate à corrupção. Naquela época, havia pouco conhecimento da extensão total dos danos causados pela corrupção e uma aceitação tácita de sua inevitabilidade. O entendimento de que a corrupção impede o desenvolvimento, distorce a competição, nega aos pobres o acesso a serviços básicos e gera riscos à segurança política e pessoal ainda é muito recente.

Por exemplo, depois de décadas de negação, o Banco Mundial, sob a liderança do então presidente James Wolfensohn, reconheceu que a corrupção é “o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e social” e, portanto, à redução da pobreza. Atualmente, a estratégia do banco sobre governança e combate à corrupção descreve de forma clara a infinidade de formas pelas quais a corrupção prejudica a economia, a vida política e particularmente os pobres:

No dia-a-dia, as pessoas pobres do mundo inteiro não conseguem ter acesso a postos de saúde, escolas ou outros serviços essenciais porque o sistema público não funciona ou porque não podem ou não estão dispostas a pagar subornos. Corrupção e governos fracos em geral significam que os recursos que poderiam alimentar o crescimento econômico e gerar oportunidades para os pobres saírem da pobreza em vez disso enriquecem elites corruptas. Em alguns casos, a governança extremamente deficitária e a corrupção contribuíram para o colapso financeiro e econômico, a alienação pública e ainda para a violência e a falência do Estado, com conseqüências desastrosas para os pobres.

PROMOÇÃO DE AÇÕES LOCAIS

Diante do consenso sobre os prejuízos causados pela corrupção, os governos estão tomando várias iniciativas para melhorar a governança. Entretanto, eles têm sido muito

lentos em reconhecer e apoiar o papel essencial da sociedade civil de assegurar que essas iniciativas atinjam seus objetivos.



STR/©AP Photo

Milhares de pessoas marcham em protesto em Harare, Zimbábue, em 25 de outubro, Dia Mundial de Combate à Corrupção

Por exemplo, em 1996 os governos das Américas acordaram uma convenção regional de combate à corrupção, mas somente anos mais tarde, instigados por organizações da sociedade civil lideradas pela Transparência Internacional, foi que as partes da Convenção Interamericana Contra a Corrupção chegaram a consenso sobre um Mecanismo de Acompanhamento para promover sua implementação. Desde a criação do mecanismo, a sociedade civil tem pressionado por maiores oportunidades de manifestar sua opinião e trabalhar com os governos na promoção da implementação. Com isso, ela tem oferecido uma perspectiva não-governamental crucial e dado impulso à reforma. A sociedade civil tem desempenhado papel semelhante no sentido de fiscalizar a observância da Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros e das convenções de combate à corrupção do Conselho da Europa e seu Grupo de Estados Contra a Corrupção.

Diante da experiência com essa e outras convenções sobre combate à corrupção, é evidente que a sociedade civil desempenha um papel fundamental na promoção de ações locais. A Convenção da ONU de Combate à Corrupção (Uncac), ratificada por 80 países até agora, tem imenso potencial para criar uma estrutura global e nacional para a reforma. A experiência com outras convenções torna claro, contudo, que a Uncac exigirá um processo de acompanhamento efetivo para promover a implantação. Como a Transparência Internacional tem ressaltado em suas recomendações à Conferência dos Estados Partes, um componente importante de tal processo será transparência e

oportunidades amplas e confiáveis para a participação da sociedade civil.

GARANTIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO

O Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento criaram nos últimos anos estratégias de combate à corrupção e reconheceram a importância de a sociedade civil exigir e assegurar a prestação de contas pelo governo. Mas, sendo bancos, com governos como acionistas, eles estão procurando meios de atuar mais ativamente com a sociedade civil e promover o envolvimento dos próprios governos. Segundo a atual estratégia dos bancos, "[uma] prioridade implícita fundamental é ajudar os Estados a se tornarem mais transparentes, facilitando a

maior participação e fiscalização por parte das organizações civis e da mídia. Cidadãos e mídia com amplo acesso às informações sobre a operação de instituições estatais são fundamentais para levar o Estado a prestar contas."

Embora esse princípio seja irrefutável e claro, a transparência e as oportunidades de participação ainda são utópicas em muitos países. Ademais, a capacidade das instituições multilaterais é limitada pela vontade política de seus membros. Por exemplo, o Código de Boas Práticas sobre Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, ou "Código", estabelece de forma adequada que a publicação de informativos fiscais, inclusive sobre orçamentos e compras governamentais, é obrigação do governo e deve ser feita em tempo hábil e de forma acessível. Entretanto, nem todos os governos observam essa prática e todos se reservam o direito, apesar dos esforços em contrário, de se recusar a publicar os relatórios exigidos pelo Código.

Notavelmente, o Código reconhece a grande importância de se dar atenção especial à transparência nas questões referentes aos recursos naturais e indústrias extrativas, por serem áreas naturalmente propensas à corrupção. Nações ricas em recursos não dependem do público para obter suas receitas e, historicamente, aquelas menos receptivas às noções de transparência e prestação de contas têm figurado entre as mais pobres apesar das riquezas naturais. O Código exige "negociações contratuais claras e transparentes", destacando a necessidade de o povo fiscalizar as ações governamentais, as concessões e outros meios de exploração dos bens públicos.

Esse princípio fundamenta a Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas, que busca aumentar a transparência de pagamentos e receitas provenientes do

petróleo, do gás e da mineração. De acordo com o Reino Unido, que lançou a iniciativa em 2002, "o aumento da transparência e o conhecimento das receitas darão poder aos cidadãos e às instituições para levar o governo a prestar contas. A má gestão e o desvio de dinheiro público para propósitos não relacionados com o desenvolvimento sustentável ficarão mais difíceis".

A base desta e da crescente gama de iniciativas em prol da transparência e do combate à corrupção é o reconhecimento, pelo Reino Unido, de que "o papel da sociedade civil terá importância crucial no sentido de usar os dados divulgados para cobrar responsabilidade do governo pelos seus gastos".

CUMPRIMENTO DA PROMESSA

Entretanto, embora a transparência e a oportunidade de participação e fiscalização da sociedade civil sejam essenciais, supõe-se que, uma vez obtidas, a sociedade civil será capaz de executar suas funções vitais. Apesar dos grandes esforços para melhorar a capacidade técnica e financeira do governo, esforços semelhantes para apoiar a sociedade civil, num sentido mais amplo, ainda estão longe do nível necessário. É preciso mais ação nas seguintes áreas:

- Transparência nas funções governamentais, tomada de decisões e despesas; acesso à informação, incluindo acesso irrestrito à internet; e oportunidades para participação e comentários. Tudo isso deve ser institucionalizado e disponibilizado rotineiramente.
- É necessário treinamento para que a sociedade civil — incluindo as organizações civis, associações profissionais e a mídia — possa fazer uso efetivo da informação.
- O treinamento também é importante para promover boa governança, transparência e prestação de contas nas organizações civis.
- Recursos financeiros sem vínculos políticos são essenciais para possibilitar que a sociedade civil execute suas funções: coletar informações, educar o público, construir coalizões e adquirir o nível de conhecimento necessário para analisar informações como receitas de extrativismo, orçamentos nacionais e compras governamentais.

- As organizações da sociedade civil responsáveis precisam ser livres para se organizar e ter voz, sem proibições legais que restrinjam sua capacidade de operar ou de obter recursos financeiros de fontes legítimas.

- Os ativistas da sociedade civil engajados na fiscalização, inclusive a mídia, devem ser protegidos contra ações difamatórias, ameaças de violência e prisão.

A atenção a essas questões ajudará a assegurar que a sociedade civil cumpra sua promessa. Isso é ainda mais importante em países onde grupos de interesses enraizados — o corrupto, aqueles que o corrompem e os que facilitam a corrupção — tornam os esforços da sociedade civil ainda mais vitais e difíceis. Com amplos sinais de resistência governamental e até franca hostilidade aos direitos democráticos básicos em um número crescente de países, é tempo de todas as partes interessadas da comunidade internacional apoiarem a sociedade civil. Isso ajudará a garantir o ímpeto local necessário a uma reforma eficiente e sustentável. ■

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA.

Promovendo os “Campeões do Desenvolvimento”: Corporação Desafio do Milênio

Em 2002, o presidente Bush convocou um "novo pacto para o desenvolvimento global" e propôs a formação da Corporação Desafio do Milênio (Millennium Challenge Corporation - MCC). Em janeiro de 2004, com forte apoio bipartidário, o Congresso dos EUA instituiu a MCC e forneceu quase US\$ 1 bilhão em recursos iniciais e US\$ 1,4 bilhão nos anos seguintes para a MCC e seu programa de assistência a países estrangeiros, incluindo a Conta do Desafio do Milênio (MCA). A MCC concentra seus esforços na promoção do crescimento econômico sustentável para reduzir a pobreza por meio de investimentos em áreas como agricultura, educação, desenvolvimento do setor privado e capacitação.

O embaixador John Danilovich, diretor executivo da Corporação Desafio do Milênio e ex-embaixador dos EUA no Brasil e na Costa Rica, discutiu o papel singular da MCC no combate à corrupção em âmbito global por meio da ejournal USA.

Pergunta: Qual é o papel da MCC no combate à corrupção em âmbito mundial e como as iniciativas da MCC contra a corrupção ajudam a combater a pobreza?

Embaixador Danilovich: A MCC propicia forte incentivo para que os governos adotem políticas duras contra a corrupção e fortaleçam suas instituições anticorrupção, fazendo com que sua ajuda dependa do modo como se classificam em nossos indicadores de corrupção. Até aqui, nosso conselho de administração aprovou programas de assistência contra a corrupção totalizando mais de US\$ 200 milhões para alguns países, entre os quais Filipinas, Ucrânia, Moldávia, Paraguai, Albânia, Tanzânia, Malawi, Indonésia e Zâmbia. Em geral, esses programas se concentram em reformas do controle fiscal, da polícia, do judiciário, do serviço público civil, dos órgãos encarregados de investigar a corrupção nos altos escalões e agências de auditoria do governo. Ao trabalhar com esses países para combater a corrupção, a MCC está fortalecendo a governança efetiva e tornando o país mais atraente para os investimentos privados, primordiais para o desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo desses mercados emergentes.



© AP Imagens/Gerald Herbert

O embaixador John Danilovich, diretor executivo da Corporação Desafio do Milênio, no centro, à direita, cumprimenta o ministro armênio das Finanças e Economia, Vardan Khachatryan, após assinar uma ajuda de US\$ 235,65 milhões por meio do Pacto da Corporação Desafio do Milênio entre os Estados Unidos e a República da Armênia no Departamento de Estado em Washington, D.C., em 27 de março de 2006. A secretária de Estado Condoleezza Rice, no centro, e membros da delegação armênia observam

P: A MCC afirma que o combate à corrupção é o elemento principal para combater a pobreza. Qual é a correlação entre corrupção e pobreza?

Embaixador Danilovich: A corrupção reduz investimentos, aumenta custos, diminui a produtividade, solapa a confiança nas instituições públicas, aumenta as taxas de juros, limita o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, prejudica o controle das finanças públicas e resulta em baixos índices educacionais e de saúde. A corrupção também pode provocar o aumento da pobreza ao distorcer os gastos do governo em favor das pessoas ricas e bem relacionadas, enfraquecendo o controle fiscal e alfandegário, fazendo regredir o sistema fiscal, promovendo a evasão fiscal e tornando os bens dos pobres menos atraentes como caução de empréstimos. O Banco Mundial se refere à corrupção como "o maior obstáculo ao desenvolvimento econômico e social".

P: Há países em especial que o senhor gostaria de destacar por seus esforços contra a corrupção em seus governos? Quais os meios usados por esses países para atingir seus objetivos?

Embaixador Danilovich: Desde que foi escolhida como país qualificado pela MCC, a Geórgia adotou reformas profundas

contra a corrupção. Essas ações levaram à melhoria significativa em seu indicador de Controle da Corrupção do Banco Mundial: de percentil 36 em 2004 para 78 em 2005.

Em 2002, aproximadamente 37% das empresas da Geórgia relataram que muitas vezes eram necessários "pagamentos adicionais irregulares" para se conseguir algum serviço. Esse número caiu para cerca de 7% em 2005. A chamada taxa de suborno [propinas como participação nas vendas anuais] também baixou de aproximadamente 2,7% em 2002 para 0,5% em 2005. O governo da Geórgia prendeu muitos funcionários públicos corruptos, realizou importantes mudanças nas leis que facilitam os processos penais em casos de corrupção, demitiu 15 mil membros da força policial notoriamente corrupta, aumentou de forma drástica os salários de 10 mil servidores públicos para neutralizar a atração por pequenas propinas e melhorou o controle das finanças públicas mediante a adoção de uma estrutura de gastos a médio prazo e uma única conta do tesouro para o governo central. O relatório *Fazendo Negócios* em 2006 do Banco Mundial também identifica a Geórgia como um dos reformadores econômicos mais dinâmicos do mundo: "Uma nova lei de licenciamento reduziu de 909 para 159 o número de atividades licenciadas. Foi criado um serviço centralizado para pedidos de licenciamento, de forma que agora as empresas podem apresentar todos os documentos lá, sem necessidade de verificação por parte de outros órgãos. Um código tributário simplificado eliminou 12 dos 21 impostos. O tempo para registrar uma propriedade diminuiu 75% e o custo, 70%." E a IFC [Corporação Financeira Internacional] afirma que a Geórgia é outro exemplo de reforma que pode ser atribuído à MCC.

P: Como são medidas as iniciativas contra a corrupção? Por exemplo, há certos indicadores quando os países começam a realizar esforços de combate à corrupção? Quais são eles?

Embaixador Danilovich: Há vários métodos para medir a eficácia das iniciativas contra a corrupção. Pode-se fazer pesquisas junto a empresas, cidadãos e autoridades governamentais e perguntar-lhes sobre suas experiências com corrupção. Pode-se avaliar a força da estrutura legal anticorrupção de um país. Pode-se também medir a disposição do governo no sentido de investigar e processar casos de corrupção.

A MCC primeiramente baseia-se no índice do Instituto do Banco Mundial [IBM] para medir a corrupção. Esse índice leva em conta até 21 fontes diferentes de dados, dependendo da disponibilidade nos respectivos países. Uma das vantagens do índice do IBM é o fato de ele medir as percepções e as experiências de indivíduos e empresas no país relacionadas com a corrupção. Ele dá aos governos um feedback honesto das pessoas que vivem e fazem negócios no país e têm conhecimento de primeira mão da situação no local.

Por exemplo, uma das fontes usadas pelo Instituto do Banco Mundial é o Barômetro de Corrupção Global da Transparência Internacional. Na Indonésia, onde a

corrupção infestou o setor público durante vários anos, o governo finalmente parece estar virando uma página, e isso aparece na pesquisa da Transparência Internacional. De acordo com o Barômetro de Corrupção Global 2005, 81% dos indonésios acreditam que a corrupção diminuirá nos próximos três anos. Dos 69 países pesquisados, a Indonésia foi o país mais otimista em relação aos esforços de combate à corrupção de seu governo.

P: Qual é o "efeito MCC" sobre o qual o senhor falou em muitos de seus discursos?

Embaixador Danilovich: Os critérios de seleção da MCC estão motivando os países a promulgar reformas, que de outra forma não seriam feitas, para se qualificar para os recursos da MCC e manter essa qualificação. Os países estão se comprometendo a reavaliar suas políticas, normas e leis para melhorar a governança, combater a corrupção, aumentar os investimentos em saúde e educação e adotar reformas micro e macroeconômicas. Gostamos de chamar esse efeito de incentivo o "efeito MCC", e isso foi amplamente documentado.

De acordo com o projeto *Fazendo Negócios*, da Corporação Financeira Internacional, 24 países citaram de forma específica a MCC como a motivação principal de seus esforços para melhorar o ambiente de negócios. A CFI descobriu que essas reformas "podem adicionar cerca de um quarto a meio ponto porcentual às taxas de crescimento econômico dos países em desenvolvimento".

Comitês interministeriais e comissões presidenciais foram instalados em mais de doze países para delinear estratégias de reformas que estejam de acordo com nossos critérios de seleção. Presidentes e ministros dirigem-se a nós pessoalmente ou por escrito e perguntam a nossos embaixadores locais, "Que reformas precisamos fazer para nos qualificarmos para os recursos da MCC?"

Essas reformas estão resultando em benefícios tangíveis.

O governo de El Salvador, que foi inspirado pela MCA a reduzir de 115 para 26 o número de dias necessários para se abrir uma empresa, observou um aumento de 500% no registro de empresas e melhoria acentuada na satisfação do cliente: de 32% para 87%.

O governo da República Dominicana também expressou grande interesse em se qualificar para a MCA e criou três grupos de trabalho para tratar os pontos fracos de desempenho em cada uma das categorias da MCA: governo com justiça, investimento nas pessoas e liberdade econômica. O secretário técnico da presidência, Temistocles Montás, disse o seguinte sobre os critérios de seleção da MCA: "Estamos adotando essas metas porque elas são a coisa certa. Elas constituirão parte do legado deste governo ao povo dominicano." O governo planeja divulgar um Plano de Ação da MCA e lançar um site da MCA-República Dominicana para destacar as reformas adotadas para se qualificar para esse programa. Mais recentemente, o governo informou à MCC que, devido a seu desejo de se qualificar para a MCA, iria

desenvolver uma grande campanha de imunização contra o sarampo visando atingir cinco milhões de pessoas.

Na Indonésia, a ministra das Finanças, Sri Mulyani Indrawati, afirmou muitas vezes que a verdadeira atração da MCA é “seu selo de aprovação de boa governança”, que serve de forte indicação para os investidores do setor privado. De acordo com ela, “Não se trata de dinheiro, e sim do reconhecimento de que estamos fazendo a coisa certa”.

Este ano, em uma atitude sem precedentes, a presidente das Filipinas, Gloria Macapagal-Arroyo, destinou US\$ 19 milhões para o combate à corrupção em contrapartida aos US\$ 20 milhões do Programa Limiar. O anúncio do Programa Limiar da MCA parece ter dado novo vigor ao combate à corrupção nas Filipinas.

No âmbito do desenvolvimento geral, outros doadores observam a disposição da MCC de destinar recursos de forma específica para os países com bom desempenho. Observamos um interesse cada vez maior entre alguns doadores em considerar sistemas de classificação ou boletins — semelhantes aos nossos — para determinar quais países devem receber ajuda. Dar ajuda aos países não surtirá efeito se eles não forem os campeões de seu próprio desenvolvimento. ■

**Dar ajuda aos países não
surtirá efeito se eles não
forem os campeões de seu
próprio desenvolvimento.**

Bibliografia

Leituras sobre questões e atividades de combate à corrupção

- Della Porta, Donatella e Alberto Vannucci.** *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption* [Intercâmbios Corruptos: Atores, Recursos e Mecanismos de Corrupção Política]. Nova York, NY: Aldine de Gruyter, 1999.
- Heidenheimer, Arnold J. e Michael Johnston, orgs.** *Political Corruption: Concepts & Contexts* [Corrupção Política: Conceitos e Contextos]. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.
- Johnson, Roberta Anne.** *The Struggle against Corruption: A Comparative Study* [A Luta contra a Corrupção: Estudo Comparativo]. Nova York, NY: Palgrave Macmillan, 2004.
- Johnston, Michael.** *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* [Síndromes de Corrupção: Riqueza, Poder e Democracia]. Cambridge, RU; Nova York, NY: Cambridge University Press, 2005.
- Kang, David C.** *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines* [Capitalismo entre Amigos: Corrupção e Desenvolvimento na Coreia do Sul e nas Filipinas]. Cambridge, RU; Nova York, NY: Cambridge University Press, 2002.
- Karlins, Rasma.** *The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies* [O Sistema me Obrigou a Isso: Corrupção nas Sociedades Pós-Comunistas]. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2005.
- Kidd, John e Frank-Jürgen Richter, orgs.** *Fighting Corruption in Asia: Causes, Effects, and Remedies* [A Luta contra a Corrupção na Ásia: Causas, Efeitos e Remédios]. River Edge, NJ: World Scientific, 2003.
- Klitgaard, Robert E.** *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press, 1988. Publicado no Brasil com o título *Corrupção sob Controle*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1994.
- Kpundeh, Sahr John.** *Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone* [Política e Corrupção na África: Estudo de Caso da Serra Leoa]. Lanham, MD: University Press of America, 1994.
- Krastev, Ivan.** *Shifting Obsessions: Three Essays on the Politics of Anticorruption* [Mudança de Obsessões: Três Ensaios sobre a Política da Anticorrupção]. Budapeste, Hungria: Central European University Press, 2004.
- Levi, Michael e David Nelkin.** *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption* [A Corrupção da Política e a Política da Corrupção]. Oxford, RU; Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.
- Mbaku, John Mukum.** *Bureaucratic and Political Corruption in Africa: The Public Choice Perspective* [Corrupção Burocrática e Política na África: Perspectiva da Escolha Pública]. Malabar, FL: Krieger Pub. Co., 2000.
- Mungiu-Pippidi, Alina.** "Corruption: Diagnosis and Treatment." [Corrupção: Diagnóstico e Tratamento]. *Journal of Democracy*, vol. 17, n° 3, julho de 2006, pp. 86-100.
- Naresh, Ragan.** "Public Corruption" [Corrupção Pública]. *American Criminal Law Review*, vol. 43, n° 2, segundo trimestre de 2006, pp.825-868.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser e Peter Spink, orgs.** *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999. Publicado no Brasil com o título *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, São Paulo, Editora FGV, 1998.
- Rose-Ackerman, Susan.** *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform* [Corrupção e Governo: Causas, Conseqüências e Reforma]. Nova York, NY: Cambridge University Press, 1999.
- Sampford, Charles, et.al., orgs.** *Measuring Corruption* [Avaliação da Corrupção]. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate, 2006.
- Shah, Anwar.** "Combating Corruption: Look Before You Leap" [Combate à Corrupção: Observe antes de Agir Impulsivamente]. *Finance and Development*, dezembro de 2004, pp. 40-43.
- Stapenhurst, Rick e Sahr John Kpundeh, orgs.** *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity* [Controle da Corrupção: Rumo a um Modelo para a Construção da Integridade Nacional]. Washington, DC: Banco Mundial, 1999.
- Thompson, John B.** *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. Malden, MA: Blackwell, 2000. Publicado no Brasil com o título *O Escândalo Político: Poder e Visibilidade na Era da Mídia*, Petrópolis, Vozes, 2002.
- Tulchin, Joseph S. e Ralph H. Espach, orgs.** *Combating Corruption in Latin America* [Combate à Corrupção na América Latina]. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

Recursos na Internet

Fontes selecionadas de informações sobre questões e atividades de combate à corrupção

Manuais

Manual Poder Cidadano sobre Eleições Transparentes, no site da Open Society Justice Initiative (versão preliminar, 2000)

http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102247

Manual sobre Políticas e Estratégias de Combate à Corrupção, da Corporação para Investimentos Privados Internacionais (Opic) (2006)

<http://www.opic.gov/about/Transparency/documents/opicanticorruptionhandbook0906.pdf>

Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)

Manual sobre o Dinheiro na Política: Guia para Aumentar a Transparência nas Democracias Emergentes (2003)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf

Manual de Combate à Corrupção (1999)

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Sites

Os Custos da Corrupção

<http://americanradioworks.publicradio.org/features/corruption/>

Para Combater a Má Conduta de Corporações e do Governo: Guia de Pesquisa sobre Legislação Federal dos EUA e Internacional com Relação a Crimes de Colarinho Branco e Corrupção

<http://www.llrx.com/features/whitecollarcrime.htm>

Integridade Global

<http://www.globalintegrity.org/2004/country.aspx>

Esse site fornece relatórios detalhados sobre a situação da integridade pública e da corrupção em 25 países.

Transparência Internacional

Relatório sobre Corrupção Global 2006

<http://www.transparency.org/publications/gcr>

Corrupção Política: Links Selecionados da Internet

http://www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics/links_political_corruption

Transparência Internacional-EUA

www.transparency-usa.org

Departamento de Estado dos EUA

Iniciativas de Combate à Corrupção

<http://www.state.gov/pl/inll/corr/>

Suborno e Corrupção

http://usinfo.state.gov/ei/economic_issues/bribery_and_corruption.html

Leituras on-line

Anderson, James e Cheryl Gray. Anti-Corruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why? [O Combate à Corrupção em Transição 3: Quem Está Obtendo Êxito... e Por Quê? Publicações do Banco Mundial, 2006.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20989777-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:258599,00.html>

Gurgur, Tugrul e Anwar Shah. Localization and Corruption: Panacea or Pandora's box? [Localização e Corrupção: Panacéia ou Caixa de Pandora?] Publicações do Banco Mundial, 2005

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/206958/Localizationandcorruption.pdf>

O Dinheiro na Política, Estudo sobre Práticas de Financiamento Partidário em 22 Países

<http://www.accessdemocracy.org/showdoc.asp?lang=1&id={324ACB49-B2B9-4CF2-971B-BD449BEF9377>

Biblioteca do Banco Mundial sobre Governança

<http://info.worldbank.org/etools/library/governance.asp?topicID=646&n=1&del=&cdrom=>

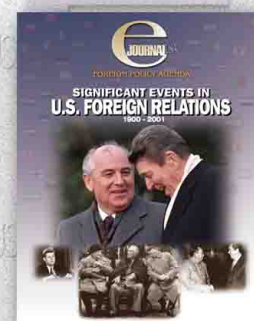
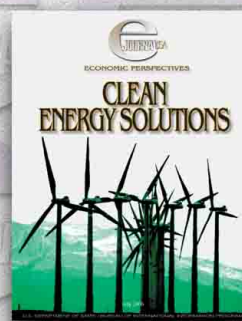
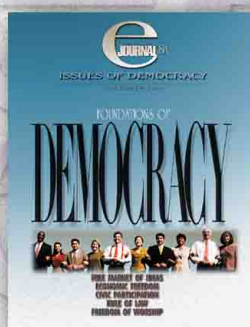
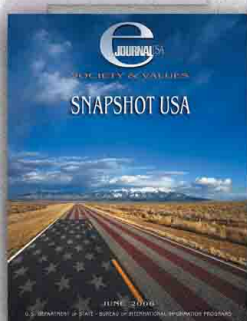
Inclui o texto completo de 45 publicações do Banco Mundial sobre combate à corrupção.



**REVISTA MENSAL
SOBRE OS EUA
EM VÁRIOS
IDIOMAS**

Cinco edições temáticas:

**Perspectivas Econômicas
Agenda de Política Externa
Questões Globais
Questões de Democracia
Sociedade e Valores**



VEJA A RELAÇÃO COMPLETA DOS TÍTULOS EM
<http://usinfo.state.gov/pub/ejournalusa.html>