

Corrupção: perspectivas para um problema internacional

Corruption: perspectives for an international problem

Amanda Morais de Souza¹

RESUMO

Este artigo se propõe a realizar um breve apanhado bibliográfico, voltado para análise qualitativa dos elementos constantes na evolução conceitual da corrupção no cenário internacional. Também serão abordadas as medidas de combate à corrupção empreendidas por organizações internacionais, bem como o esquema de corrupção da Petrobrás – com repercussões internacionais para o Brasil - e linhas de reformas institucionais para o combate à corrupção no Brasil.

Palavras-chave: organizações internacionais; corrupção; Petrobrás;

ABSTRACT

The intention of this article is to deliver a brief literature review focused on the qualitative analysis of the elements part of the conceptual evolution of 'corruption' in the international arena. Subsequently, we will discuss the measures for combating corruption undertaken by international organizations, as well as the Petrobras corruption scandal – which has international repercussions for Brazil – and possible institutional reforms for combating corruption in Brazil.

Keywords: international organizations; corruption; Petrobrás;

Introdução

Comparada a uma doença endêmica, a corrupção é um fenômeno antigo cujo debate ganhou densidade tanto no contexto nacional e internacional, especialmente por seus custos sociais, que incidem de forma negativa no aumento da renda *per capita*, na competitividade, nos riscos de investimentos e no crescimento dos países, além de comprometer o bem-estar de suas populações.

O conceito de corrupção é relativo e flexível entre diversas culturas. A definição mais difundida do termo, apresentada pelo Banco Mundial (BM) e por Joseph Nye, alude a um desvio dos deveres formais associados a um cargo público, em função de benefícios privados (NYE, 1967). Pelo fato da conceituação de Nye ser voltada para a concepção

¹ Graduanda na Universidade de Brasília (UnB), residente em Brasília, Brasil.

normativa legal, ela nem sempre corresponde à realidade prática, mas, é extremamente útil pela possibilidade de englobar também benefícios corruptos destinados a partidos políticos, classes e familiares.

Existem ainda conceituações que enfatizam os efeitos benéficos da corrupção para as empresas e para as economias nacionais. Dentre os defensores dessa linha de pensamento, destaca-se Nathaniel Leff, que, considerando a corrupção um fenômeno residual da política, vê o combate a tal prática como uma luta contra a própria natureza humana. Para Leff (1964), a corrupção, ao amenizar obstáculos burocráticos, facilitaria o desenvolvimento econômico.

A propagação do entendimento negativo da corrupção consolidou-se com Daniel Kaufmann, que constatou o crescimento do envolvimento, em escala global, da sociedade civil e das organizações não-governamentais (ONGs) na luta contra a corrupção. Kaufmann também ressaltou a importância de uma sociedade civil ativa (KAUFMANN, 1998), posição que foi reforçada pelo BM na ocasião da divulgação do relatório *"Helping countries combat corruption"* (WORLD BANK, 2000), no qual foram sugeridas estratégias variadas para que os países pudessem combater a corrupção em seus territórios.

O BM tem se revelado um agente central na luta contra a corrupção, sistematizando a abordagem internacional ao problema e investindo fortemente no tema do controle da corrupção, que se tornou um dos principais aspectos da boa governança. Em 1999, na *9th International Anti-Corruption Conference*, em Durban, África do Sul, o então presidente do BM, James Wolfensohn declarou que "(...) no que se refere ao Banco Mundial, não existe assunto mais importante do que a corrupção (...). No centro do assunto da pobreza está a questão da igualdade, e no centro do assunto da igualdade está a questão da corrupção." (WORLD BANK, 2000).

Além disso, associações civis e organizações internacionais como a Transparência Internacional (TI, 1997), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, 1998) executam diferentes programas de cooperação econômica bilateral e multilateral, com o objetivo de lidar com o desenvolvimento, no qual a questão corrupção ocupa posição central. Os objetivos dessas organizações internacionais se materializam na criação de linhas de ações, estruturas de apoio logístico e alocação de recursos especiais para a erradicação da corrupção.

Segundo Bruno Speck (2000), a forma de se encarar a corrupção mudou, e hoje, este fenômeno é visto como um problema passível de ser combatido por meio de reformas específicas nas esferas política e econômica. Dentre as motivações existentes para que os países empreendam tais reformas, salientam-se o desperdício de recursos públicos, a criação de impulsos errados para os direcionamentos econômicos e o descrédito que sofrem as instituições públicas em consequência da carência de apoio popular.

No Brasil, a questão da corrupção também se tornou mais proeminente. Sete anos atrás, uma pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE, 2007) já apontava que a corrupção era o segundo problema que mais mereceria atenção da população a partir de 2008. O tema é central na agenda de reformas políticas e foi uma das pautas principais nas Manifestações de Junho de 2013, quando quase dois milhões de brasileiros foram às ruas em 438 cidades do País (QUASE 2..., 2013).

Em janeiro de 2014, foi implementada a Lei Anticorrupção, que prevê a responsabilização da pessoa jurídica por “atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira” (BRASIL, 2013). A vigência dessa nova lei pode ser interpretada como um acirramento do combate legal à corrupção no Brasil, o que estimulou a prevenção de atos ilícitos nas empresas. Entretanto, Jorge Hage, atual ministro-chefe da Controladoria Geral da União (CGU), afirmou que o Brasil, por conta de sua composição federativa e de sua extensão continental, é desprovido de estrutura adequada para a fiscalização do cumprimento da Lei (GASTIM, 2014), o que constitui um desafio para sua eficácia na prática jurídica.

Em matéria de corrupção, estima-se que apenas uma pequena parte dos crimes cometidos é investigada. Todavia, um único esquema de corrupção pode levar a uma série de outros casos. É o que está acontecendo, por exemplo, com o atual escândalo de corrupção na Petrobrás, que levou o Departamento de Polícia Federal (DPT) a investigar uma ampla rede criminosa. A Operação Lava Jato, como ficou conhecida essa investigação, está recebendo grande cobertura da mídia e especula-se terem sido movimentados mais de 10 bilhões de reais pela quadrilha, composta por funcionários da Petrobrás, políticos, lobistas e empreiteiros (DPT, 2014).

Durante a gestão de Paulo Roberto Costa na diretoria de Abastecimento da Petrobrás, entre maio de 2004 e maio de 2012, os desvios teriam envolvido desde a cúpula administrativa da estatal até os funcionários do terceiro escalão. O montante do

prejuízo ainda não é totalmente conhecido, mas só na construção da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, com custo de R\$ 40 bilhões, houve a movimentação de um esquema criminoso de pelo menos R\$ 1 bilhão, o que já faz deste o maior escândalo manifesto da República pós-1984. Segundo a Polícia Federal, os contratos eram superfaturados e uma parcela desse dinheiro era distribuída em forma de subornos para diversos políticos (ISTOÉ, 2014).

No Brasil, a corrupção não é novidade e nem monopólio de um único partido. Escândalos e crimes de corrupção mancharam a atuação de diferentes governos ao longo das décadas. A presença constante dessa temática na mídia é importante para a manutenção de certo *status* político em torno da questão. Por sua vez, a relevância política dos debates acerca da corrupção serve de combustível para que mais recursos, mais dados e mais análises acadêmicas sejam, em consonância com as tendências internacionais de governança, direcionadas para o controle da corrupção.

As iniciativas anticorrupção devem continuar avançando através de reformas estruturais que, no Brasil, precisam enfatizar especialmente duas questões: por um lado, a criação e fortalecimento dos mecanismos de prevenção e monitoramento da corrupção em órgãos públicos e, por outro, a redução da percepção de impunidade, - por meio de uma justiça mais rápida e eficiente, - que induza a mudança do comportamento oportunista.

Uma opção para o Brasil seria a de adotar uma lei semelhante ao *Bribery Act 2010* (BRESLIN, et al., 2013) uma Política de Combate à Corrupção (ANTI-BRIBERY LAW, 2014) do Reino Unido, que dispõe acerca de códigos de conduta que versam sobre a ilegalidade de oferecer, prometer, dar, pedir, receber ou aceitar subornos. A abordagem adotada por esta Lei Britânica é orientada para a redução e controle dos riscos de suborno, estabelecendo regras sobre a aceitação de presentes, hospitalidade ou doações, e orientando empresários e empreendedores sobre como, por exemplo, conduzir contratos de negociação e regras sobre como evitar ou interromper os conflitos de interesses em seus negócios.

O sucesso da lei se assenta em sua alta adaptabilidade, uma vez que os donos de empresas podem construir suas próprias políticas anti-suborno a partir de princípios orientadores. O trabalho em equipe, junto aos funcionários, é essencial, visto que permite um monitoramento conjunto e revisão regular dos códigos de conduta.

Nesse sentido, resta claro que, independentemente de qual seja o caminho escolhido para se aumentar a eficiência e para se intensificar o combate à corrupção no Brasil, é necessário que estes processos se dêem de forma permanente, com punições severas e imediatas que alterem, ainda que de forma gradual, a cultura da corrupção presente no Estado Brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTI-BRIBERY POLICY, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.uk/anti-bribery-policy>>. Acesso em: 02/12/2014.

BRASIL, 2013. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Acrescenta artigo a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil. Poder Legislativo. Sessão 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12846-1-agosto-2013-776664-publicacaooriginal-140647-pl.html>>. Acesso em: 02/12/2014.

BRESLIN, Brigid; DORON, Ezickson; JOHN, Kocoras. "The Bribery Act 2010: raising the bar above the US Foreign Corrupt Practices Act". *Company Lawyer* (Sweet & Maxwell), 2010.

DPT/DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, 2014. "Balanco Final da Operação Lava Jato". Disponível em: <<http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2014/04/balanco-final-lava-jato>>. Acesso em: 02/12/2014.

GASTIM, Ian Chicharo. "À espera de regulamentação, lei anticorrupção cria insegurança jurídica para empresas". *O Estado de S. Paulo*, 2014. Disponível em: <<<http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,a-espera-de-regulamentacao-lei-anticorruptao-cria-inseguranca-juridica-para-empresas,1587305>>>. Acesso em: 02/12/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA, 2007. "Pesquisa de opinião pública sobre assuntos políticos/administrativos". Disponível em: <<http://www.ibope.com/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20129607%20-%20CNI.pdf>>. Acesso em: 02/12/2014.

ISTOÉ. "Mensalão da Petrobrás", 2014. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/381282_MENSALAO+DA+PETROBRAS>. Acesso em: 02/12/2014.

KAUFMANN, Daniel. "Corruption: The Facts," *Foreign Policy*, nº 107, 1997, pp 114-131.

LEFF, Nathaniel. "Economic Development through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist*, nº 8, 1964, pp. 8-14.

NYE, Joseph. "Corruption and political development: a cost-benefit analysis," *American Political Science Review*, nº 61, 1957, pp. 417-427.

SPECK, Bruno Wilhelm. "Do anedotismo para as manchetes políticas: a rápida ascensão do tema da corrupção," *Linha Direta*, Diretório Regional do PT. São Paulo: nº 463, 2000, p. 5.

"QUASE 2 milhões de brasileiros participaram de manifestações em 438 cidades". *Correio Braziliense*, 2013. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2013/06/21/interna_brasil372809/quase-2-milhoes-de-brasileiros-participaram-de-manifestacoes-em-438-cidades.shtml>. Acesso em: 02/12/2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL BANGLADESH. "Corruption in Bangladesh surveys: an overview". Mimeo, 1997.

USAID/US AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. "A handbook on fighting corruption". s. 1. Washington, 1998.

WORLD BANK. "Helping countries combat corruption: the role of the World Bank". Washington, 2000, p. 4.