

PONTÍFICA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DANYELLE DE LIMA WOOD

**A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO: O PAPEL OCDE**

GOIÂNIA  
2013

DANYELLE DE LIMA WOOD

**A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO: O PAPEL OCDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof. Dr. Dimas Pereira Duarte Junior  
Co-Orientadora: Profa. Dra. Geisa Cunha Franco

GOIÂNIA  
2013

W874c Wood, Danyelle de Lima

A construção do regime internacional de combate à corrupção [manuscrito]: o papel da OCDE / Danyelle de Lima Wood. – Goiânia, 2015.

131 p.: 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento, Goiânia, 2015.

“Orientador: Prof. Dr. Dimas Pereira Duarte Junior”.

1. Relações internacionais – corrupção. 2. Crime político. 3. Organização e Desenvolvimento Econômico. 4. Nações Unidas. 5. Crime político. I. Duarte Junior, Dimas Pereira (orient.). II. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. III. Título.

CDU: 328.185 (043)

DANYELLE DE LIMA WOOD

**A CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL ANTICORRUPÇÃO: O PAPEL  
OCDE**

Dissertação defendida no Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre. Aprovada em 14 de Junho de 2013, pela Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Dr. Dimas Pereira Duarte Júnior  
Prof. Orientador e Presidente da Banca  
PUC-GO

---

Dra. Geisa Cunha Franco  
Prof. Co-orientadora Membro da Banca  
UFG

---

Dr. Matheus Hoffmann Pfrimer  
Prof. Membro da Banca  
PUC-GO

*Ao meu pai, Chuck Wood, meu porto seguro.*

*To my daddy, Chuck Wood, my safe haven.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Chuck e Rosangela Wood, pois sem seu constante apoio e suas motivações diárias, especialmente nos momentos em que pensei em desistir, eu não estaria onde estou hoje. Em meio aos conflitos e à paz, como no sistema internacional, foram eles que me trouxeram ao mundo e me proporcionaram uma vida repleta de momentos de intensa felicidade e conquistas. A eles eu terei eternamente um amor incondicional e puro.

Agradeço aos meus dois grandes amigos internacionalistas, Vinicius e Hugo, que passaram noites em claro ao meu lado, me dando força e segurança para continuar nos momentos mais difíceis em que a produção textual estagnava. Outra grande amiga que merece meus agradecimentos é minha quase irmã Juliana. Seu companheirismo e fidelidade, mesmo que não me ajudassem academicamente, me motivaram e me mantiveram focada pessoalmente para concluir este mestrado.

Agradeço também aos meus professores do mestrado, a quem devo grande parte do meu conhecimento acadêmico. Em especial, gostaria de agradecer ao professor Dimas e ao professor Matheus, que guiaram boa parte deste estudo e foram meus maiores grandes mestres dentro do mestrado. Espero tê-los em minha vida futuramente como mais que colegas e professores.

Agradeço com muito amor e extremo carinho à minha orientadora inquieta e fofa Geisa. Foi a sua força e a sua fé em mim que realmente me deram o pontapé inicial e um norte à minha caminhada acadêmica e, conseqüentemente, à minha vida profissional.

Gostaria também de agradecer ao meu sogro, Tito, e à minha sogra, Beatriz, além do restante da família Lopes e Tito. Tito e Beatriz, vocês são grandes inspirações pessoais e acadêmicas. Os nossos diálogos estão aqui em meu estudo, especialmente o Freud que minha sogra psicóloga me ensinou a gostar. Obrigada pelo apoio e sustentação que me deram, e por me darem uma segunda família aqui em Goiânia.

Por fim, gostaria de agradecer ao grande amor da minha vida. Caio, seu jeito tão diferente do meu me aprimoram e complementaram de todas as maneiras possíveis, e me capacitaram para conquistar tudo que tenho conquistado hoje. Nossas conversas e nossos *insights* estão em várias páginas deste meu estudo. Além disso, você me introduziu e me incorporou à sua família. Estou crescendo e me realizando junto com você. A você eu tenho que agradecer mais que todos. Obrigada.

## RESUMO

O tema corrupção entrou na agenda internacional e passou a integrar o campo acadêmico das relações internacionais recentemente, precisamente desde a década de 1970, quando os Estados Unidos criaram a lei de dimensões extraterritoriais que previa a criminalização do pagamento de propina a funcionários públicos estrangeiros, a Lei Contra Práticas Corruptas Estrangeiras (FCPA). A partir de então, os Estados se viram pressionados pela potência a criar mecanismos internacionais nos moldes da FCPA. O regime anticorrupção começou a ser construído de fato em meados da década de 1990, com convenções e recomendações em diversas organizações internacionais. Entretanto, devido aos interesses dos EUA e das potências, o regime enfrenta dificuldades em se uniformizar e em continuar evoluindo por conta de uma dicotomia de princípios conflitantes dentro do próprio regime. De um lado, como maior representante a Convenção das Organizações para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) Contra o Pagamento de Propina a Funcionários Estrangeiros, encontra-se o princípio antipropina que atende aos interesses das potências, e do outro lado, representado pela Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, está o princípio anticorrupção. Os interesses dos Estados desenvolvidos já foram alcançados com o estabelecimento do princípio antipropina, e, por isso, esses dificultam a negociação e o estabelecimento do princípio anticorrupção e, conseqüentemente, na própria Convenção da ONU. O objetivo deste trabalho é analisar a existência dessa dicotomia de princípios, fazendo um comparativo entre a convenção da OCDE e da ONU e os seus sistemas de monitoramento. Para tanto, será feita uma análise dos custos e benefícios da corrupção nas relações domésticas e internacionais, assim como um histórico do combate à corrupção, para compreender melhor os interesses e as conseqüências da prática ao sistema internacional e a necessidade de se continuar construindo um regime internacional anticorrupção mais abrangente.

**PALAVRAS CHAVE:** Regime anticorrupção, corrupção internacional, OCDE, ONU e dicotomia de princípios.

## ABSTRACT

The theme of corruption entered the international agenda and started to integrate the academic field of international relations recently, more precisely since the 1970s when the United States passed the Foreign Corrupt Practice Act (FCPA), a law with extraterritorial dimensions that criminalized the payment of bribery to foreign public officials. Ever since, states were pressured by the American superpower to create international instruments to curb corruption along the lines of the FCPA. However, the anticorruption began being constructed in the mid-1990s, almost twenty years after the FCPA. Currently, there are conventions and recommendations in several international organizations, but, because of American and other powerful nations interests, the regime faces standardizing difficulties, as well as problems in its evolution due to a conflicting principal dichotomy within the regime. On one side is the antibribery principal, represented mainly by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, and on the other side is the anticorruption principal, represented mainly by the United Nations Convention against Corruption. The interests of the developed states have been reached with the consolidation of the antibribery principal within the OECD. This is one of the reasons why negotiations on treaties and conventions with a broader scope on corruption have been hampered by these states, hindering the establishment of the anticorruption principle. The objective of this study is to analyze the existence of this conflicting dichotomy of principals through a comparative between the OECD and the UN conventions and their monitoring systems. Therefore, a cost-benefit analysis of corruption on domestic and international relations and an examination of the history of curbing corruption in the international system will be conducted in order to better comprehend the interests and consequences of corruption in the international relations. In the end, it is pointed out the necessity of building a broader anticorruption regime, not just a regime based on the antibribery principle.

**KEY WORDS:** Anticorruption regime, international corruption, OECD, United Nations and dichotomy of principals.

## LISTA DE ABREVIATURAS

|       |                                                                                      |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| AID   | – Associação Internacional para o Desenvolvimento                                    |
| BAD   | – Banco Asiático de Desenvolvimento                                                  |
| BIRD  | – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)              |
| BRICS | – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul                                       |
| CIA   | – Agência Central de Inteligência dos EUA (Central Intelligence Agency)              |
| CUE   | – Conselho da União Européia                                                         |
| DOJ   | – Departamento de Justiça dos EUA (Department of Justice)                            |
| EUA   | – Estados Unidos da America                                                          |
| FCPA  | – Foreign Corrupt Practice Act                                                       |
| FMI   | – Fundo Monetário Internacional                                                      |
| GATT  | – Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade)        |
| GRECO | – Grupo de Estados Contra a Corrupção (Group of States Against Corruption)           |
| IACC  | – Conferencia Internacional Anticorrupção (International Anti-Corruption Conference) |
| ICC   | – Câmara Internacional do Comércio (International Chamber of Commerce)               |
| IDH   | – Índice de Desenvolvimento Humano                                                   |
| IDHAD | – Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado de Acordo com a Desigualdade             |
| IMF   | – International Monetary Fund (vide FMI)                                             |
| IPC   | – Índice de Percepção da Corrupção                                                   |
| ITT   | – International Telephone and Telegraph Corporation                                  |
| KGB   | – Comitê de Segurança do Estado da URSS (Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti)       |
| OEA   | – Organização dos Estados Americanos                                                 |
| OCDE  | – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico                          |
| OECD  | – Organization for Economic Co-operation and Development (vide OCDE)                 |
| OIG   | – Organização Internacional Governamental                                            |
| OING  | – Organização Internacional Não-Governamental                                        |
| ONU   | – Organização das Nações Unidas                                                      |
| OCEE  | – Organização para a Cooperação Económica Européia                                   |

- PIB – Produto Interno Bruto
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern African Development Community)
- SEC – Securities and Exchange Commission dos EUA
- TI – Transparência Internacional (Transparency International)
- UA – União Africana
- UNDP – United Nations Development Programme (vide PNUD)
- UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (United Nations Office on Drugs and Crime)
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
- US – United States (vide EUA)

## LISTA DE FIGURAS

|            |   |                                                                                        |    |
|------------|---|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1.1 | – | IDH e IDHAD dos Vinte Países Menos Corruptos no IPC (do menos ao mais corrupto) – 2011 | 34 |
| Figura 1.2 | – | IDH e IDHAD dos Vinte Países Mais Corruptos no IPC (do menos ao mais corrupto) – 2011  | 34 |
| Figura 1.3 | – | IDH e IDHAD dos dez maiores PIB – 2011                                                 | 37 |
| Figura 1.4 | – | Percentual dos tipos de regimes políticos nos vinte estados melhor pontuados no IPC    | 46 |
| Figura 1.5 | – | Percentual dos tipos de regimes políticos nos vinte estados pior pontuados no IPC      | 46 |

## **LISTA DE TABELAS**

|            |   |                                                         |    |
|------------|---|---------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1.1 | – | Ranking dos vinte países menos corruptos no IPC – 2011. | 31 |
| Tabela 1.2 | – | Ranking dos vinte países mais corruptos no IPC – 2011.  | 31 |
| Tabela 1.3 | – | Dez maiores PIBs em US\$ trilhões – 2011                | 36 |
| Tabela 1.4 | – | IPC dos dez maiores PIB – 2011                          | 36 |

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>RESUMO</b>                                                                                                                                       | v   |
| <b>ABSTRACT</b>                                                                                                                                     | vi  |
| <b>LISTA DE ABREVIACÕES</b>                                                                                                                         | vii |
| <b>LISTA DE FIGURAS</b>                                                                                                                             | ix  |
| <b>LISTA DE TABELAS</b>                                                                                                                             | x   |
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                                                   | 13  |
| <b>1. CORRUPÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS E ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO.</b>                                                                                | 19  |
| 1.1. O conceito operacional de corrupção                                                                                                            | 20  |
| 1.2. Corrupção no ambiente doméstico                                                                                                                | 24  |
| 1.2.1. Os benefícios da corrupção                                                                                                                   | 25  |
| 1.2.2. Os custos da corrupção                                                                                                                       | 27  |
| <b>2. O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA: A INTENSIFICAÇÃO DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E A NECESSIDADE DE COOPERAR NO COMBATE À CORRUPÇÃO</b> | 56  |
| 2.1. Os primórdios da iniciativa internacional contra a corrupção durante a Guerra Fria                                                             | 57  |
| 2.1.1. A Lei contra Práticas Corruptas (FCPA) e a sua implicação na política externa dos EUA.                                                       | 59  |
| 2.1.2. A resistência internacional à FCPA                                                                                                           | 67  |
| 2.2. O sistema internacional pós-Guerra Fria                                                                                                        | 70  |
| 2.2.1. A análise na perspectiva estrutural do cenário internacional pós-guerra fria                                                                 | 70  |
| 2.2.2. A perspectiva institucionalista de interdependência complexa                                                                                 | 73  |
| 2.3. Corrupção no sistema internacional                                                                                                             | 77  |
| 2.3.1. Definição de corrupção internacional                                                                                                         | 78  |
| 2.3.2. As consequências da corrupção internacional e a precisão da ação coletiva contra a prática                                                   | 79  |
| <b>3. O REGIME ANTICORRUPÇÃO NA OCDE: CONTRIBUIÇÕES E LIMITES PARA UM REGIME GLOBAL</b>                                                             |     |
| 3.1. Governança global e regimes internacionais                                                                                                     | 84  |
| 3.2. O delineamento de um regime anticorrupção no pós-Guerra Fria                                                                                   | 92  |
| 3.2.1. Sociedade civil mais ativa                                                                                                                   | 93  |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.2. Preocupação das instituições financeiras multilaterais com a boa governança               | 94  |
| 3.2.3. A influência das corporações transnacionais                                               | 95  |
| 3.2.4. A internacionalização da FCPA no governo Clinton e a normatização do regime anticorrupção | 97  |
| 3.3. A convenção da OCDE: a fragmentação do princípio do regime                                  | 101 |
| 3.3.1. Estrutura antipropina da OCDE: conteúdo da convenção antipropina                          | 102 |
| 3.3.2. A dicotomia de princípios dentro do regime: anticorrupção versus antipropina              | 106 |
| <b>CONCLUSÃO</b>                                                                                 | 113 |
| <b>REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA</b>                                                                  | 119 |
| <b>ANEXOS</b>                                                                                    | 125 |
| <b>ANEXO 1:</b> Índice de Percepção da Corrupção (em inglês) – 2011                              | 126 |
| <b>ANEXO 2:</b> Tabela do IDH e IDHAD dos Vinte Países Menos Corruptos no IPC –2011              | 129 |
| <b>ANEXO 3:</b> Tabela do IDH e IDHAD dos Vinte Países Mais Corruptos no IPC – 2011              | 130 |
| <b>ANEXO 4:</b> Tabela do IDH e IDHAD dos Dez Maiores PIBs – 2011                                | 131 |

## INTRODUÇÃO

Desde o fim da Guerra Fria e o início da década de 1990, vem se debatendo no meio acadêmico o surgimento de uma nova ordem mundial, bastante diferente da anterior. No período da Guerra Fria, vivia-se em um ambiente internacional conflituoso, bipolar e, para muitos, ameaçador. Com a queda da União Soviética, o fim do bloco socialista, passou-se a viver em um cenário aparentemente mais estável e de expansão dos princípios ocidentais de livre comércio e democracia. É uma realidade que parece mais aberta a novas discussões internacionais.

Temas por muito tempo apontados como de exclusividade doméstica foram alçados à agenda internacional e tornaram-se preocupação tanto dos acadêmicos quanto dos atores. Indivíduos, mais conscientes das questões internacionais devido ao desenvolvimento tecnológico e à mídia internacional, passaram a exigir que questões exclusivamente domésticas de outros Estados – especificamente temas referentes aos direitos humanos, ao meio ambiente e ao desenvolvimento social – fossem analisadas e consideradas na política externa dos seus governos. Um desses novos temas internacionais é a corrupção.

Na visão clássica das teorias das relações internacionais (Realismo e Liberalismo), o nível ou as formas de corrupção apresentadas dentro dos Estados é uma questão doméstica e irrelevante – ao menos para o paradigma dominante realista – aos andamentos da política internacional. Acreditava-se que, se um Estado fosse autoritário ou sofresse de corrupção sistêmica, isso não interferiria na sua inserção internacional. A corrupção não era vista como um empecilho às relações internacionais, pois Estados mais fortes até usavam da prática para facilitar e se beneficiar nas negociações internacionais, pagando governos pela sua aliança.

Esse pensamento norteou boa parte das relações interestatais na época da Guerra Fria, mas não se encaixa mais à nova ordem internacional. Com a evolução das redes de interdependências, que criam relações cada vez mais complexas e multidimensionais, a corrupção tornou-se um problema para as relações econômicas, especialmente as comerciais, políticas e sociais. Defender que a corrupção doméstica não traz consequências negativas internacionais começou a não ser condizente com as novas relações internacionais após a Guerra Fria.

Ainda não há um consenso no meio acadêmico quanto às consequências da corrupção, especialmente porque o tema é recente e ainda carece de muito estudo, mas há uma preponderância de produções nas últimas décadas ressaltando a prática como um mal interno

e prejudicial ao sistema internacional. O Banco Mundial estima que cerca de 0,5% do produto interno bruto mundial seja perdido anualmente em razão da corrupção (ERNST & YOUNG, 2013). Apenas no setor militar a Transparência Internacional (2012) avalia que haja uma perda de, no mínimo, US\$20 bilhões em razão da prática ilícita. Corporações transnacionais acabam tendo gastos a mais com pagamento de propinas ou outras formas de corrupção, aumentando os custos das transações comerciais e interferindo no lucro.

No lado da ilegalidade, o crime organizado internacional e as redes de terrorismo internacional, cujos efeitos atingem todos os países, se beneficiam e se sustentam da corrupção. A comercialização internacional de drogas, de armas e de pessoas, por exemplo, não seria possível se as burocracias e políticos dos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento fossem totalmente imunes a essa prática.

O cenário internacional recente, caracterizado pela interdependência, faz com que a corrupção gere consequências em diversas áreas, não só na política e na economia. Sociedades sofrem com as drogas e a violência, que podem ser resultados indiretos da corrupção, assim como a legitimidade política de um governo pode ser abalada por tais práticas. Conflitos culturais podem ser exacerbados pela conduta desonesta dos oficiais públicos. Ademais, internacionalmente, com a crescente conscientização favorável à transparência e ao desenvolvimento humano, populações, principalmente dos países desenvolvidos, podem pressionar para que seus governos não só sejam mais honestos, como também priorizem relações com Estados menos corruptos.

Essa perspectiva, apesar de ainda não ser universal, é visível em grande parte do globo. Por haver um efeito *spillover* entre as temáticas internacionais, mesmo os países mais preocupados em se afirmar no *hard power* sentiram a necessidade de iniciar diálogos para combater essa problemática no sistema internacional. Uma possibilidade que vem sendo levantada por muitos autores é a existência de um *regime anticorrupção*, que recentemente teve algumas normas e regras elaboradas no âmbito da ONU, com a *Convenção Contra a Corrupção* de 2003.

Entretanto, muitos interesses dos Estados desenvolvidos aparentam ter impedido várias iniciativas para se combater todas as formas de corrupção. Nesta pesquisa, parte-se da hipótese de que parece haver uma divisão dentro do regime quanto às modalidades que devem ser criminalizadas nas diversas convenções internacionais sobre o tema, que não são poucas<sup>1</sup>. Isso se torna claro quanto se pretende estabelecer o princípio do regime, pois, ao que indica a

---

<sup>1</sup> Há atualmente oito convenções em diferentes organizações intergovernamentais internacionais (OIGs) sobre o tema, além das inúmeras recomendações.

pesquisa, algumas normas, regras e procedimentos do regime de combate à corrupção são baseados no princípio antipropina, que foca apenas na propina, e outras são baseadas no princípio anticorrupção, que tenta combater todas as formas de corrupção.

Por essa dicotomia de princípios ser mais sobressalente no comparativo da *Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* de 1997 (Convenção da OCDE) e da *Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção* (Convenção da ONU) de 2003, as duas foram escolhidas para este estudo, sendo a primeira uma convenção representativa do princípio antipropina e a segunda do princípio anticorrupção. Além disso, apesar de a primeira ser de uma OIG considerada regional, essas convenções são as que têm maior abrangência internacional e que mais influenciam o regime anticorrupção.

Há, dentro dessa dicotomia, um jogo de interesses que afeta o desenvolvimento do regime anticorrupção. Mecanismos antipropina, como os da Convenção da OCDE, atendem mais às necessidades das potências mundiais e são mais fortemente monitorados que os da anticorrupção, como da Convenção da ONU. Deve-se isso à abrangência da iniciativa. Quanto maior for a abrangência, mais modificações internas serão exigidas de todos os Estados, afetando um dos paradigmas clássicos das relações internacionais, a soberania. Além disso, a abrangência inclui aceitar que a corrupção é um fenômeno também dos países desenvolvidos e aumenta a responsabilidade desses Estados perante os Estados em desenvolvimento, pois questiona o envolvimento daqueles na corrupção doméstica desses.

Os Estados Unidos, por exemplo, não estão interessados em modificar a sua legislação e processo político para monitorar mais a fundo o processo de financiamento dos partidos políticos. Existe uma dinâmica, da qual faz parte o *lobby*, aceita nos EUA, extremamente ligada à soberania e à dinâmica própria da política interna. Esse foi um dos motivos que frustrou as negociações que previam a criminalização e o combate a essa prática quando da negociação da Convenção da ONU, em 2003.

Com isso, a proposta deste trabalho é de responder à seguinte questão: a construção do regime internacional anticorrupção é impedida pela existência de dois princípios distintos e conflitantes, o da antipropina e o da anticorrupção, ou esses princípios seriam complementares e compatíveis, sendo o da anticorrupção uma evolução do primeiro, que, assim, não impediria a construção do regime?

A hipótese central, desse modo, é que, como há uma dualidade e um conflito entre os princípios supracitados, os avanços na construção do regime internacional anticorrupção estão

sendo frágeis e ineficientes no combate à prática, pois, para que a corrupção em todas as suas formas seja combatida, é necessário maior harmonia de interesses, acordos, normas e regras, que só seria possível através da unificação dos princípios. O princípio anticorrupção até poderia ser a evolução do antipropina, mas esse não é o caso e isso dificulta as negociações para aprimorar o combate até agora implementado.

Além disso, subsidiariamente, pretende-se responder se, com a crescente interdependência, os Estados se propuseram a criar um regime anticorrupção no pós-Guerra Fria, ou apenas foram criando normas e regras dentro do regime para solucionar problemas pontuais que afetaram os interesses econômicos dos Estados mais fortes? Ou seja, quais os efetivos interesses dos Estados no regime anticorrupção e como isso afeta a eficiência do regime?

Para isso, será feita inicialmente uma pesquisa exploratória, por meio de um amplo levantamento bibliográfico e documental, a partir do qual serão abordadas as vertentes teóricas sobre a interdependência complexa e os regimes internacionais e serão analisados os documentos (convenções, resoluções, dentre outros) relativos à criação e aos mecanismos de monitoramento da Convenção da OCDE, a mais representativa do princípio antipropina, desde suas raízes em *A Lei contra Práticas Corruptas (FCPA)*, de 1973, dos EUA, aos dias atuais, para posteriormente contrastá-la com a Convenção da ONU, a mais representativa do princípio anticorrupção. Assim, os interesses das potências serão averiguados, pois a Convenção da OCDE é uma convenção elaborada apenas por países desenvolvidos e a Convenção da ONU é elaborada por países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A análise do objeto corrupção nas relações internacionais não pode ser feita fora de contextos sociais, políticos, econômicos e, até mesmo, culturais do sistema internacional e da realidade doméstica dos diversos Estados. Tentar compreender a corrupção apenas pelo prisma do direito internacional ou da política internacional deixa de levar em consideração as causas e consequências da corrupção, assim como pode apontar soluções limitadas. A interdependência está enraizada nos processos políticos, sociais, econômicos, etc., e exigem uma análise mais totalizante e dinâmica do regime anticorrupção, levando em conta também suas contradições e sua evolução ao longo do tempo.

Portanto, é condizente com este estudo utilizar o método dialético para avaliar os vários aspectos que envolvem o processo de criação do regime, as contradições entre os discursos dos principais agentes e seus interesses econômicos. A dicotomia de princípios dentro do regime anticorrupção, estudando “todos os seus aspectos, suas relações e conexões, sem tratar o conhecimento como algo rígido, já que tudo no mundo está sempre em constante mudança”

(PRODANOV; FREITAS, 2009, p. 44), uma vez que “os fatos sociais [nesse caso a construção do regime anticorrupção] não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômica, culturais, etc.” (GIL apud PRODANOV; FREITAS, 2009, p. 44).

O primeiro capítulo inicia-se com a análise conceitual da corrupção. A definição de corrupção varia de acordo com as culturas e os sistemas políticos. Um oficial público aceitar presentes após expedir um documento a um cidadão pode ser visto como prática normal em alguns países e como prática corrupta em outros. Portanto, para dar qualquer prosseguimento, o termo precisa ser delimitado e compreendido nos termos deste estudo.

Para compreender os efeitos internacionais da corrupção é necessário também compreender as motivações e consequências de tal prática no meio doméstico e internacional. Para tanto, ainda no primeiro capítulo, será feita uma análise de custo-benefício da corrupção doméstica, pois, em um sistema internacional interdependente, onde as ações internas de um Estado impactam no desenvolvimento interno de outro Estado, percebe-se que há uma ligação entre a corrupção no âmbito doméstico e no âmbito internacional. Sem essa compreensão não se pode identificar o que motiva a discussão internacional a respeito do tema, especialmente porque ele é tratado cada vez mais como um obstáculo a qualquer projeto de desenvolvimento humano, econômico e social, doméstico e internacional.

A corrupção transnacional e suas consequências sobre a inserção internacional dos Estados afetados e sobre as relações internacionais no pós-Guerra Fria serão apontadas no segundo capítulo. Embasado primordialmente na teoria da interdependência complexa de Keohane e Nye, inicia-se explicando como a nova ordem pós-moderna é marcada por um contexto de relações multidimensionais e multicontinentais que cria um elo entre os diversos atores e assuntos. Posteriormente, faz-se um levantamento dos primórdios do combate internacional à corrupção, que se iniciou com a lei extraterritorial antipropina dos EUA, a FCPA, para entender como e quando o regime começou a se delinear e quais os interesses que o levariam a ser construído na década de 1990. Por fim, para entender um pouco mais as motivações internacionais que proporcionaram visibilidade ao debate anticorrupção internacional, verifica-se como a corrupção internacional, associada aos problemas domésticos da prática, interfere na nova ordem internacional, e como os Estados começaram a percebê-la e a se coordenar para combatê-la.

Por fim, após verificar as questões domésticas, históricas e internacionais envolvidas na motivação para se criar o regime anticorrupção, no terceiro capítulo será averiguada a construção e validação do regime com base na comparação entre as convenções

desenvolvidas no âmbito da OCDE e da OCDE. Inicia-se primeiramente com uma análise teórica do que é um regime, partindo da definição de Krasner e dos estudos de Keohane e Axelrod, para poder comprovar se realmente há um regime anticorrupção. Em seguida, verifica-se o histórico da criação desse suposto regime, que começou de fato na década de 1990. Por fim, será feita uma análise da negociação, do texto final e dos mecanismos de monitoramento da Convenção da OCDE, para posteriormente compará-la à Convenção da ONU e comprovar se há ou não uma dicotomia de princípios, e, caso exista, se isso impede a construção atual do regime anticorrupção.

## **1. CORRUPÇÃO: ASPECTOS CONCEITUAIS E ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO.**

Sob o aspecto moral, a corrupção é entendida como algo ruim, um ato condenável. Em contrapartida, no meio acadêmico, não há um consenso a respeito do conceito e dos efeitos da corrupção sobre a política e, especialmente, sobre a economia. Teóricos proeminentes nas relações internacionais, como Samuel Huntington e Joseph Nye Jr., participaram do debate acerca das consequências de tal prática para Estados e sociedades.

Ao longo da história, a corrupção foi vista como uma questão doméstica, sem grandes implicações internacionais. Muitas potências se utilizaram de governos corruptos para garantir financeiramente alianças, políticos, militares ou outros benefícios em território estrangeiro, como durante a Guerra Fria. A União Soviética apoiou governos que se utilizaram de práticas condenáveis para manter aliados no campo socialista. Da mesma forma, para garantir alianças políticas ao sistema capitalista, os Estados Unidos apoiaram e financiaram vários governos corruptos na América Latina, de forma a evitar que movimentos socialistas ou reformistas domésticos alcançassem o poder.

Cenários assim, nos quais a corrupção poderia servir para fins políticos, influenciaram a produção acadêmica sobre o tema. Huntington (1973) escreveu se posicionando favoravelmente à corrupção para impulsionar o crescimento econômico em países desenvolvidos.

Nas últimas décadas, especialmente com o fim da guerra entre soviéticos e estadunidenses, a questão do desenvolvimento tornou-se central na agenda internacional. Há uma maior conscientização social e ambiental, principalmente nos países centrais, fato que, associado à maior visibilidade de temas domésticos na mídia e política internacional, induziram os Estados a abordar a temática. Ademais, a crescente participação das Organizações Não-Governamentais Internacionais (OINGs) nos fóruns internacionais pressionou os outros atores a discutirem como garantir um desenvolvimento sustentável que envolvesse melhorias não só aos países centrais, como também aos países periféricos e semiperiféricos<sup>2</sup>. Organizações Governamentais Internacionais (OIGs), principalmente as

---

<sup>2</sup>Segundo Immanuel Wallerstein (1991), existem três tipos de Estados que compõem o sistema internacional atual, ou, como ele denomina, o Moderno Sistema Mundo (capitalista). São eles: os Estados Centrais, que detêm maior mecanização, valor de trabalho, bem-estar e lucratividade, ou seja, são industrializados; os Periféricos, países economicamente dependentes da exploração de recursos naturais e da importação de produtos industrializados dos países centrais, com níveis baixos de industrialização; e, por fim, os Semi-Periféricos, que estão entre os Periféricos e os Centrais e possuem algum nível de industrialização mais ainda tem economias altamente agrárias.

Nações Unidas, e instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), inseriram a discussão nos seus projetos e nos seus fóruns. Estados desenvolvidos passaram a discutir como impulsionar uma forma de desenvolvimento da economia global favorável a todos. Independentemente dos motivos ocultos por trás do novo posicionamento estatal, desenvolvimento aos poucos virou uma palavra-chave nas relações internacionais.

A discussão sobre o desenvolvimento produziu uma modificação na discussão acadêmica. Embora ainda existam autores que defendam a existência da corrupção como benéfica ao desenvolvimento, grande parte da produção acadêmica atual vem apoiando o contrário – com destaque às produções de Susan Rose-Ackerman (2002, 2010), Michael Johnston (1998, 2002) e Mark Pieth (2002). Esse novo posicionamento acadêmico dá embasamento aos atores internacionais interessados em combater a corrupção em nível global. Por isso, antes de se aprofundar na discussão internacional sobre o regime anticorrupção, é preciso analisar os fundamentos dessa discussão.

Neste capítulo, far-se-á uma análise dos custos e benefícios da corrupção sobre o Estado e a sociedade, com ênfase no desenvolvimento econômico, nas relações sociais e no tipo de regime político. Busca-se validar os pontos levantados pelos autores com base em pesquisas de organismos internacionais, como a Transparência Internacional (TI) e a ONU. Devido à relativização do que seja corrupção e dos seus efeitos, inicia-se o estudo com uma conceituação da corrupção.

### **1.1. O CONCEITO OPERACIONAL DE CORRUPÇÃO**

O termo corrupção é universalmente conhecido, mas não é homogeneamente compreendido. O significado de corrupção varia de indivíduo para indivíduo, de sociedade para sociedade e de Estado para Estado. A multiplicidade de interpretações dificulta uma ação internacional no combate ao problema e pode gerar grandes contradições na aplicação de qualquer esforço. Corrupção pode ser entendida de duas formas diferentes e conflitantes. Alguns podem atrelar o problema à moral e outros exigir uma distinção entre corrupção moral e política.

Quando alguém se desvia dos costumes e dos padrões pré-estabelecidos, muitos o denominam corrupto. Ouve-se muito falar que uma pessoa foi *corrompida* porque não se encaixa nos padrões morais, seja por ser sexualmente desinibida ou por usar substâncias

lícitas. Nesse caso, a corrupção seria sinônimo de imoralidade e teria grande relação com os preceitos impostos pela religião e pela cultura. Logo, sua definição estaria associada à moral e seria mais ligada à esfera privada.

A concepção de corrupção ligada à moral pode ser percebida em discursos de muitos Estados religiosos, no embasamento de muitos fundamentalistas e na fala de alguns setores conservadores das sociedades contemporâneas.

Para Martins (2008, p. 28):

Na visada moralista, a corrupção, mesmo que de um agente público, é analisada e julgada em relação à individualidade. Portanto, no limite, não há corrupção política, o que há é uma corrupção de indivíduos que são políticos. E a solução para isso é simples: tenta-se investir na moralidade individual e valorizá-la, pois pessoas moralmente corretas não permitirão o advento de desvio de conduta.

Deixar a definição dessa prática a cargo da moral pode interferir no diagnóstico dos problemas causados pela corrupção em um Estado e das formas como combatê-la. Moralidade individual é subjetiva, e o que é moralmente correto varia conforme o sujeito, a época, a região e a cultura, levando à fragmentação do significado de corrupção. A moral se restringe ao que cada um pensa que é correto e incorreto, atrelando corrupção à esfera privada. Não haveria uma uniformidade no que seria corrupção e, conseqüentemente, não haveria conformidade na punição do desvio de conduta. Conscientização é importante, mas são necessários mecanismos que possibilitem sanções também.

A solução apontada pela perspectiva moralista, de investir na moralidade individual e valorizá-la como forma de constranger a corrupção, pode-se mostrar um processo traiçoeiro e obnubilar a natureza humana há muito estudada por teóricos realistas das ciências humanas. Martins (2008, p. 42) avisa; “seja como for, confiar na humanidade sempre se revelou um exercício muito arriscado, haja vista a quantidade de barbáries que foram cometidas e se cometem nos quatro cantos do mundo”.

No século XVI, Maquiavel (2002, p. 208-9) advertia que era melhor ser temido que amado porque os “homens são geralmente ingratos, volúveis, fingidos, covardes ante o perigo e gananciosos”, e o amor dos súditos pelo príncipe não seria suficiente para fazer com que o colocassem acima de suas próprias necessidades. Maquiavel verificou na natureza humana a necessidade de distinguir um bem-estar privado acima do bem-estar geral. Para que esse impulso individualista fosse superado, para o autor, seriam necessários constrangimentos. Logo, ser temido é sempre melhor que ser amado, pois o medo coage os súditos.

Também para Sigmund Freud (1997) os seres humanos não são dotados originalmente de uma natureza benigna. O pai da psicanálise acredita que os seres humanos são

naturalmente agressivos e que a felicidade se realiza através dessa agressividade. Ao constituir uma sociedade, o homem abriu mão de sua agressividade e de parcela de sua felicidade em prol da segurança e da convivência, levando-o a viver um mal-estar na civilização.

Aprofundando-se no estudo da agressividade, Freud afirma que o estranho é indigno de amor e digno de hostilidade e ódio.

[O estranho] Não parece apresentar o mais leve traço de amor por mim e não demonstra a mínima consideração para comigo. Se disso ele puder auferir uma vantagem qualquer, não hesitará em me prejudicar; tampouco pergunta a si mesmo se a vantagem obtida contém alguma proporção com a extensão do dano que causa em mim. Na verdade, não precisa nem mesmo auferir alguma vantagem; se puder satisfazer qualquer tipo de desejo com isso, não se importará em escarnecer de mim, em me insultar, me caluniar e me mostrar a superioridade de seu *poder*, e, quanto mais seguro se sentir e mais desamparado eu for, mais, com certeza, posso esperar que se comporte dessa maneira comigo. (FREUD, 1997, p. 65-6, grifo nosso)

A relação desarmônica, natural entre os seres humanos, o sentimento de hostilidade e de ódio, seriam consequências da sua natureza perversa. Dado poder e liberdade plena, não são raros os exemplos de maldades ou de subversões. Os indivíduos por conta própria tenderão a se satisfazer e não a satisfazer o todo. Um funcionário público, se não encontrasse riscos, tenderia mais aos ganhos pessoais do que à preservação da coletividade, recorrendo à corrupção. Constrangimentos à natureza humana seriam necessários, seja na forma do superego coletivo (FREUD, 1997) ou de leis e instituições sólidas (MARTINS, 2008).

Ao fazer uma análise custo-benefício da corrupção em países em desenvolvimento, Nye (1967) faz uma crítica à visão moral e diz que não se pode deixar a cargo da “visão de corrupção como um *mal*” à sociedade o combate ao problema. A corrupção deve ser analisada caso a caso e combatida de acordo com a situação de cada parte afetada. Não é relativização de corrupção, e sim compreensão do sistema que ela afeta e quais as melhores alternativas para diminuí-la. Essa prática não se limita ao que é bom ou mau, ela é uma prática política, realizada por oficiais públicos e não privados e é, portanto, relativa à política e não à moral. Pune-se um oficial público pelas suas ações *corruptas* na esfera pública e não na privada, na sua conduta política e não privada. A política vai além do que seja bem ou mal.

Na atual realidade das relações internacionais, marcada pela globalização, é imperativo que haja uma definição de corrupção aplicável a todos os setores. A conceituação moral tenderia demasiadamente à subjetividade, podendo relativizar o problema e fragmentar os esforços contra essa prática. Uma definição objetiva e funcional da corrupção aplicável a todos os contextos se faz necessária, e uma definição política é, desse modo, mais adequada.

Para tornar a definição mais *operacional*, Nye (1967, p. 419, tradução nossa) restringe a definição para:

Corrupção é o comportamento que desvia dos deveres formais da função pública por causa de ganhos monetários e de status relativo ao privado (pessoal, familiar próximo, camarilha); ou viole regras contra o exercício de certos tipos de influências relativo ao privado. Isso inclui tais comportamentos como propina (uso de recompensas para prevenir o julgamento de pessoas em posição de confiança); nepotismo (outorga de patronagem por motivo de relação adscritiva ao invés de mérito); e malversação (apropriação ilegal de recursos públicos para usos relativos ao privado). Esta definição não inclui muitos comportamentos que podem não obstante ser vistos como ofensivos para os padrões morais. [...] Construir [...] relativismo na definição é fazer com que comportamentos específicos que podem ser comparados entre países seja difícil de identificar.

Nye se posiciona contrário aos moralistas, e critica qualquer relativização da definição da corrupção por dificultar avanços no combate. Sua definição é pertinente por descrever concisamente três grandes males que caracterizam a corrupção: nepotismo, malversação e propina. Tem-se o hábito, incluindo no meio acadêmico, de se associar apenas a propina à corrupção, mas ela inclui, além dos pontos levantados, o tráfico de influências e o enriquecimento ilícito. Entretanto, a definição de Nye é muito extensa e não é a mais usada nos estudos contemporâneos.

Atualmente, a definição da Transparência Internacional (TI), OING com papel ativo no combate à corrupção em nível global, é a mais adequada e utilizada. Corrupção para a TI (2012, tradução nossa) é “o abuso do poder confiado para ganhos privados”. Esse conceito tem envergadura ampla e contempla todos os tipos de corrupção, incluindo a corrupção privado-privado. Com a terceirização das funções estatais às empresas e às OINGs, muitos discutem ou defendem a aplicação da definição da TI à esfera privada, como verificável na Convenção Contra a Corrupção da ONU (WEBB, 2005).

A TI ainda classifica corrupção em três tipos: “em grande escala, em pequena escala e política, dependendo da quantidade de dinheiro perdido e do setor onde ela ocorre”. Essas três classificações são as mais utilizadas nos estudos sobre corrupção. Dependendo do grau de incidência de cada uma, planos de ação mais concretos podem ser viabilizados e implantados para combatê-lo em cada ambiente, sendo pertinente a qualquer estudo a compreensão das diferenças entre elas. A TI (2012, tradução nossa, grifo nosso) as define assim:

*Corrupção em grande escala* consiste de atos cometidos nos altos escalões do governo que distorcem políticas públicas ou funcionamento central do Estado, permitindo líderes se beneficiarem às custas do bem público. *Corrupção em pequena escala* refere-se aos abusos diários do poder confiado por parte de oficiais públicos de escalão inferior ou médio nas suas interações com os cidadãos comuns, que frequentemente estão tentando ter acesso a bens ou serviços básicos em lugares como hospitais, escolas, departamentos da polícia e outras agências. *Corrupção política* é uma manipulação na alocação de recursos e no financiamento de políticas públicas, instituições e regras de procedimento pelos decisores políticos, que abusam da sua função para manter o poder, *status* e riqueza.

Percebe-se na definição da TI que o alvo dos conceitos são os oficiais públicos, ou seja, indivíduos que foram eleitos ou encarregados de cuidar do Estado e do bem público, tanto em funções corriqueiras – como a emissão de qualquer documento –, como em funções do alto escalão no governo – como a privatização de uma estatal ou licitações públicas. São eles responsáveis por garantir e manter o bem-estar coletivo. Sua função é para o *coletivo*, não o individual (MARTINS, 2008, p. 42), é para o público e não o privado. São necessárias formas coercitivas que garantam a coletividade em detrimento do privado. Portanto, a corrupção moral precisa se desassociar do que é corrupção política, para que um plano razoavelmente consensual e aplicável de forma geral possa ser implantada em um ambiente internacional tão diversificado como o atual.

Conceituada corrupção, deve-se analisar se essa prática essencialmente doméstica influencia negativamente o sistema internacional a tal ponto que exija uma ação internacional. Mas, para entender as consequências para as relações internacionais, deve-se compreender primeiramente os custos da corrupção no ambiente interno.

## **1.2. CORRUPÇÃO NO AMBIENTE DOMESTICO.**

A corrupção é primordialmente uma prática doméstica, e por isso as ações internacionais são muito questionadas por afetar a soberania dos Estados. Neste tópico, serão levantados os efeitos que da corrupção nos Estados e nas sociedades atingidas para depois verificar se esses efeitos transbordam para a esfera internacional, ou se, de fato, trata-se de um problema apenas nacional. Por ser aqui considerada uma prática política, será realizada não somente uma análise dos custos, como também os possíveis benefícios gerados pelos desvios dos oficiais públicos, ressaltando que não é a intenção deste trabalho averiguar as causas que levam à corrupção.

### **1.2.1. OS BENEFÍCIOS DA CORRUPÇÃO**

A corrupção foi, durante a Guerra Fria, uma arma internacional das superpotências contra a ideologia adversária. Governos corruptos foram financiados pelos EUA e pela URSS como garantia de aliança, mesmo em prejuízo das condições em que as sociedades dos países afetados se encontravam. O medo do externo ou do desconhecido fez com que governos corruptos, normalmente associados a regimes autoritários, permanecessem no poder.

Não foram raros os acadêmicos desse período que defenderam o crescimento econômico atrelado à corrupção. A corrupção podia ser vista como um caminho para se

contornar a burocracia exacerbada, essencialmente nos países em desenvolvimento. Segundo Huntington (1973, p. 69, tradução nossa), “em termos de crescimento econômico, a única coisa pior que uma sociedade com uma burocracia rígida, muito centralizada e desonesta, é uma com uma burocracia rígida, muito centralizada e honesta”. No comércio internacional, tempo é dinheiro, e quanto mais acelerado for o processo, maior o lucro das corporações transnacionais. A delonga gerada pela burocracia é um desestímulo ao capital internacional. Corporações transnacionais optariam por pagamentos de propinas a oficiais públicos estrangeiros para acelerarem o processo e os Estados garantiriam, ao invés da corrupção, a permanência do investimento e do comércio em seu território. A corrupção impediria a fuga de investimentos externos em países extremamente burocráticos.

Mais recentemente, Allen e Qian (2007) investigaram como um Estado corrupto que oferece um contexto competitivo entre seus oficiais públicos tem crescimento econômico positivo. A corrupção, para os autores, “ocorre quando um governo é incapaz de arrecadar receita tributária suficiente para financiar níveis ótimos sociais de bens e serviços. Consequentemente, propinas pagas a oficiais responsáveis pelas disposições podem ser consideradas taxa de utilização para cobrir os custos” (ALLEN; QIAN, 2007, p. 2-3, tradução nossa). Um Estado que não consegue manter policiais bem pagos para garantir a segurança de uma cidade possibilita o surgimento de milícias, levando os cidadãos a financiar o fornecimento da sua própria segurança, pagando duas vezes pelo mesmo serviço. Portanto, a corrupção não passaria de uma consequência da má administração estatal.

Em casos onde o Estado não consegue arrecadação otimizada e o fornecimento de bens e serviços é monopolizado, o oficial público irá maximizar seus ganhos bem acima dos custos, constringendo o crescimento econômico da população e das empresas, gerando um cenário hostil a investimento econômicos, tanto internos quanto externos. Para Allen e Qian, esse é o cenário de pequenos países africanos e latino-americanos.

Quando há vários oficiais públicos fornecendo o mesmo bem e serviço, haverá a competição entre os mesmos. Assim, a “taxa de utilização” paga pelo cidadão ou pela empresa para garantir o bem ou serviço será relativa à lei econômica de oferta e procura, fazendo com que os oficiais não cobrem taxas exorbitantes, como em situações de monopólio.

Para conseguir “clientes”, os oficiais abririam mão do sigilo dos seus valores arrecadados e fariam com que houvesse maior transparência nas transações corruptas. Se o Estado fosse descentralizado e fiscalizasse e incentivasse a competição, haveria maior transparência. Allen e Qian exemplificam essa teorização com o caso da China, país sabidamente corrupto mas que tem taxas de crescimento econômico exorbitantes.

A estruturação de um sistema de corrupção competitiva e transparente enfraqueceria, no fim, os custos da corrupção, e o pagamento de propina poderia ser legalizado e institucionalizado pelo poder central que monitoraria a competição. A corrupção, para os autores, poderia favorecer o surgimento de um governo mais transparente e justo, que saberia aperfeiçoar melhor os níveis sociais. Por meio da corrupção competitiva, um Estado teria como atrair melhor os investimentos externos e internos (como empresas de pequeno e médio porte) e, assim, promover um crescimento econômico melhor que um Estado que não tivesse o mesmo nível de competição entre seus oficiais. (ALLEN; QIAN, 2007)

Em 1967, em plena Guerra Fria, Nye (1967) escreveu um artigo para avaliar os custos e os benefícios da corrupção sobre o desenvolvimento político dos países em desenvolvimento, os quais ele considerava mais inclinados à corrupção. Seu intuito era averiguar as duas correntes teóricas, a de autores que achavam a corrupção benéfica e a dos autores que a achavam maléfica, e verificar quais as verdadeiras consequências da corrupção.

Além de contornar a burocracia, conforme explicado anteriormente, os defensores da tolerância com a corrupção na época explanavam sobre mais duas consequências econômicas favoráveis: a formação de capital e os incentivos ao empreendedorismo. Se um Estado é incapaz de estimular o capital privado e acumular o superavit fiscal dos seus trabalhadores, a corrupção poderia ser outro meio para a formação de capital. Utilizando-se da propina, os corruptos poderiam angariar fundos para reinvestir no país e fazer circular maior volume de dinheiro. A corrupção ainda poderia ser uma ferramenta de inclusão de minorias empreendedoras no mercado interno, fonte importante de desenvolvimento econômico. Com a corrupção, essas minorias poderiam comprar acesso à política e ao mercado. (NYE, 1967, p. 419-20)

A integração nacional e a capacidade governamental se desenvolveriam positivamente por meio da corrupção. Segundo Nye (1967) e Huntington (1973), as elites poderiam superar suas diferenças e trabalhar em conjunto quando uma suborna o apoio da outra e a corrupção em escala pequena poderia promover a integração ao “humanizar o governo e torná-lo menos assustador” (SHIL apud NYE, 1967, p. 420) e distante. A capacidade governamental poderia ser melhorada uma vez que um Estado depende, entre outros, de incentivos materiais para governar.

As considerações sobre os benefícios da corrupção para o Estado, sobretudo os econômicos, não são novidade no meio acadêmico e também não são coisas do passado, com Allen e Qian corroboram – sua publicação é de 2007. No entanto, seriam esses supostos

benefícios descritos aqui passíveis de superar os custos que a corrupção gera para o Estado e para a sociedade?

### 1.2.2. OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO

Crescimento econômico, apesar de importantíssimo, não deve ser a única meta a ser concretizada por um governo. Um crescimento econômico não planejado e feito por corruptos pode distorcer as relações sociais e criar uma grande contradição no âmbito interno: um Estado rico, porém desigual e ilegítimo.

Como anteriormente levantado pela autora do presente estudo (FRANCO; WOOD, 2010), um desenvolvimento sustentável interno pleno é, em geral, afetado negativamente pela corrupção. Apesar dos ganhos, sempre há de se analisar os custos econômicos, sociais e políticos gerados pela corrupção para se verificar porquê deve-se combatê-la no nível doméstico e internacional. Em sua análise custo-benefício da corrupção, o próprio Nye (1967) conclui que as perdas sempre serão maiores que os ganhos. Quando cientes dos problemas que a corrupção pode ocasionar, um plano de ação se torna mais viável no combate.

### DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

A corrupção tem consequências distributivas, alocando os recursos aos já abastados e desviando-os das pessoas realmente necessitadas. Desigualdades, sejam sociais, de acesso a benefícios, políticas ou geográficas, são apontadas como uma das grandes consequências negativas da corrupção (ROSE-ACKERMAN, 2002). A Indonésia, durante a ditadura de Suharto, desenvolveu uma política centralizadora e extremamente corrupta, que acentuou as desigualdades regionais e sociais, especialmente na região já marginalizada do Ache (território de minoria muçulmana e isolada geograficamente). A corrupção praticada pelo ditador teve em seus funcionários papel fundamental no estabelecimento dessas desigualdades (VICKERS, 2007).

Em grande escala, processos de licitação pública ou de privatização corruptos – nos quais há peculato ou pagamento de propina – terão os ganhos distribuídos entre os corruptos. A sociedade em geral não receberá parcela dos benefícios que deveriam ser seus. Rose-Ackerman (2002, p. 78) ainda diz que “para cobrir os altos preços de contratos, bem como as decepcionantes receitas geradas pelas privatizações, o governo se vê obrigado a aumentar impostos ou cortar gastos”.

No estudo de caso sobre a corrupção em Uganda, Ruzindana (2002) aponta que a corrupção contribui para a existência do subdesenvolvimento e da pobreza em países ricos em recursos naturais. A existência desses fatores são indícios de desigualdades sociais. Para o autor, um Estado onde se “desvia recursos para projetos inúteis ou não prioritários, que não possuem relação com as reais necessidades do povo, há a certeza de que o país em questão vai permanecer subdesenvolvido e pobre” (RUZINDANA, 2002, p. 206).

Como os recursos obtidos por meio da corrupção são ilícitos por natureza, o seu destino final será provavelmente os paraísos fiscais, onde permanecerão estagnados e não serão redistribuídos à população. Quando analisa os possíveis benefícios à corrupção, Nye (1967) alerta para os perigos de depender, na formação de capital, do suborno, propina ou peculato, pois seriam ganhos privados e não públicos e os ganhos seriam alocados e mantidos em paraísos fiscais.

A corrupção em pequena escala, ou seja, em casos corriqueiros, também favorece as desigualdades, sobretudo contra os mais carentes. Em casos de subsídio ou de assistência social nos quais é rotineiro o pagamento de propina para se beneficiar mais rápido dos programas estatais, o mais pobre sempre será penalizado e não conseguirá ter acesso rápido ao benefício do qual ele é o verdadeiro alvo (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 78), se é que conseguirá.

Uma comparação entre os diversos indicadores internacionais revela indícios de que haja uma relação entre corrupção e desigualdade social, corroborando com os estudos de Rose-Ackerman e Ruzindana. Para a análise desses dados é necessária a compreensão de cada um de seus elementos, ou seja, do Índice de Percepção da Corrupção, do Índice de Desenvolvimento Humano e do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado de Acordo com as Desigualdades.

Desde 1995, a organização não-governamental Transparência Internacional elabora o *Índice de Percepção da Corrupção* (IPC) que

[...] classifica o país de acordo com os níveis perceptíveis de corrupção no setor público. O índice [...] se baseia em diferentes avaliações e opiniões de negócio executado por instituições independentes e respeitáveis. A levantamento de dados e avaliações usadas para compilar o índice inclui perguntas relacionadas a propina a oficiais públicos, comissões ilegais em contratos públicos, peculato, e perguntas que examinam a força e eficácia dos esforços anticorrupção do setor público. (TI, 2011, p. 3, tradução nossa)

O IPC é uma das ferramentas mais utilizadas para averiguar o nível de corrupção na esfera pública dos Estados, e suas publicações são sempre noticiadas na imprensa internacional. Há outros indicadores de corrupção internacional, como o Controle da

Corrupção<sup>3</sup> (parte dos Indicadores de Governança desenvolvido pelo Banco Mundial), mas, devido à proeminência que a Transparência Internacional tem no cenário internacional e a aceitação no meio acadêmico, ela será a ferramenta de análise do atual cenário mundial.

A TI (2011, p. 3) considera a corrupção difícil de mensurar devido à sua natureza secreta e ilícita. A averiguação e confirmação dessa prática é difícil. Às vezes, se sequer é descoberta. Com base nisso, a TI justifica a escolha de um índice baseado na *percepção* de especialistas e não em dados concretos, defendendo que, com o tempo, o seu índice tornou-se uma ferramenta confiável para estimar a corrupção. Entretanto, essa perspectiva não é compartilhada por todo o mundo acadêmico.

De acordo com a vertente oposta à da TI, índices medidos com base na percepção são tendenciosos e preconceituosos. Os especialistas escolhidos para responder ao questionário são empresários e analistas do risco-país (residentes e não residentes, nacionais e estrangeiros) (RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2010, p. 1058). Não é uma pesquisa feita em todas as camadas da sociedade, e sim em uma parcela superior que não tem muito contato com corrupção em pequena escala. É, aos críticos, um índice fragmentado e incompleto.

Apesar de a TI confirmar que seu índice é apenas *confiável*, a sua utilização é quase de um índice de dados concretos sobre a corrupção. Razafindrakoto e Roubaud (2010), além de apontarem a positividade errônea dos índices de percepção, afirmam que os especialistas subestimam a frequência da corrupção, especialmente a de pequena escala. Por ser baseado em opiniões de empresários e analistas, não é dada voz a opiniões discordantes e esses especialistas podem ter interesses ou estarem sofrendo pressões na hora de emitir a sua opinião. Os autores ainda apontam que a natureza autoritária de um país pode interferir na opinião dos entrevistados.

Mesmo com suas ressalvas, Razafindrakoto e Roubaud não descartam a importância dos índices de percepção no combate à corrupção, e defendem a sua continuidade. Todavia, “percepção ‘subjéitiva’ deve ser diferenciada de realidades ‘objetivas’ vivenciadas pela população e pelas empresas” (RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2010, p. 1061, tradução nossa), para se avaliar com plenitude o grau de incidência da corrupção em um país. Seus estudos se baseiam em uma coleta de dados em residências na África Subsaariana para confirmar sua hipótese de desigualdade entre o perceptível e o real.

---

<sup>3</sup> Para maiores informações, acesse o site dos Indicadores de Governança do Banco Mundial. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.

Esse tipo de coleta pode ser difícil, essencialmente em países fortemente corruptos e autoritários (NYE, 1967). A subjetividade vivenciada pelos empresários e analistas é inerente da natureza humana, e ocorrerá também nas entrevistas em residências das camadas mais baixas. Se não há conformidade sobre o que seja corrupção, como haverá conformidade nas respostas a qualquer questionário sobre a prática?

Tendo em vista que dados objetivos ainda são escassos, difíceis de serem preparados – a logística para se realizar um questionário de residência em residência sobre a corrupção, ainda mais em Estados autoritários, é complicada – e de objetividade questionável, o IPC será usado no comparativo deste estudo. Como apontado pelos próprios Razafindrakoto e Raubaud (2010), por mais que haja uma variação, os índices de percepção não são tão discrepantes dos objetivos na África Subsaariana, demonstrando que o IPC consegue averiguar relativamente bem a incidência da corrupção.

O IPC dá aos países uma nota de zero a dez de acordo com os dados coletados nas pesquisas com os especialistas. Quanto menos corrupto for o país, maior será a sua nota no índice, e quanto mais próximo de zero for a nota, mais endêmica é a corrupção. Como é de se esperar, não há país totalmente imune à corrupção – nenhum recebe nota dez –, como também não há um totalmente corrupto.

Dos cento e oitenta e três países avaliados, a quantidade de países considerados “limpos” pela TI é bem menor que os considerados corruptos (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2011). São quarenta e nove países (26,8%) com a pontuação que varia entre 10 e 5, e cento e trinta e quatro (73,2%) na variação de 5 a 0. Entre os países com notas baixas, sessenta (32,8%) estão com nota entre 2,9 e 2,0, dessa maneira pode-se afirmar que existem mais países com nota na faixa do 2,0 do que a soma de todos os que estão entre a faixa de cinco a dez pontos, um dado preocupante para o cenário internacional<sup>4</sup>.

A Tabelas 1.1 e 1.2 mostram, respectivamente, os vinte Estados menos corruptos e os vinte Estados mais corruptos conforme o IPC. Todos os vinte países melhor colocados no ranking da TI são países desenvolvidos, com maior concentração na Europa. Em contrapartida, todos os países na parte inferior do IPC são países em desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> O IPC completo de 2011 (com a pontuação de todos os países analisados pela TI) encontra-se no Anexo 1.

**Tabela 1.1 – Ranking dos vinte países menos corruptos no IPC – 2011.**

| Posição | País          | Índice |
|---------|---------------|--------|
| 1º      | Nova Zelândia | 9,5    |
| 2º      | Dinamarca     | 9,4    |
| 2º      | Finlândia     | 9,4    |
| 4º      | Suécia        | 9,3    |
| 5º      | Singapura     | 9,2    |
| 6º      | Noruega       | 9      |
| 7º      | Holanda       | 8,9    |
| 8º      | Austrália     | 8,8    |
| 8º      | Suíça         | 8,8    |
| 10º     | Canadá        | 8,7    |
| 11º     | Luxemburgo    | 8,5    |
| 12º     | Hong Kong     | 8,4    |
| 13º     | Islândia      | 8,3    |
| 14º     | Alemanha      | 8      |
| 14º     | Japão         | 8      |
| 16º     | Áustria       | 7,8    |
| 16º     | Barbados      | 7,8    |
| 16º     | Reino Unido   | 7,8    |
| 19º     | Bélgica       | 7,5    |
| 19º     | Irlanda       | 7,5    |

Fonte: TI (2011)

**Tabela 1.2 – Ranking dos vinte países mais corruptos no IPC – 2011.**

| Posição | País             | Índice |
|---------|------------------|--------|
| 164º    | Camboja          | 2,1    |
| 164º    | Guiné            | 2,1    |
| 164º    | Quirguistão      | 2,1    |
| 164º    | Iêmen            | 2,1    |
| 168º    | Angola           | 2      |
| 168º    | Chade            | 2      |
| 168º    | Congo            | 2      |
| 168º    | Líbia            | 2      |
| 172º    | Burundi          | 1,9    |
| 172º    | Guiné Equatorial | 1,9    |
| 172º    | Venezuela        | 1,9    |
| 175º    | Haiti            | 1,8    |
| 175º    | Iraque           | 1,8    |
| 177º    | Sudão            | 1,6    |
| 177º    | Turcomenistão    | 1,6    |
| 177º    | Uzbequistão      | 1,6    |
| 180º    | Afeganistão      | 1,5    |
| 180º    | Mianmar          | 1,5    |
| 182º    | Coréia do Norte  | 1      |
| 182º    | Somália          | 1      |

Fonte: TI (2011)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pela ONU desde 1990, foi criado para averiguar como os países estão contribuindo para melhorar as condições sociais. Há nesse índice o intuito de dar maior visibilidade ao planejamento humano e social dos Estados, não somente o econômico como vem sendo há muito tempo. O IDH foi implantado para ir além da concepção de que crescimento econômico e desenvolvimento de um Estado são sinônimos, indo além do Produto Interno Bruto (PIB) e do Rendimento Nacional Bruto (RNB), indicadores clássicos.

Segundo o Programa das Nações para o Desenvolvimento, responsável pela elaboração do IDH:

Riqueza nacional tem o potencial de expandir as escolhas das pessoas. No entanto, ele pode não expandir. A maneira como os países gastam sua riqueza, não a riqueza em si, são decisivas. Além disso, uma excessiva obsessão com a criação da riqueza material pode obscurecer o objetivo final de enriquecer as vidas humanas. Em muitos casos, países com média de renda maior tem média de expectativa de vida maior, taxas de mortalidade infantil menores e níveis de escolaridade e de matrículas escolares maiores, e, conseqüentemente, índice de desenvolvimento humano (IDH) maior. Mas, essas associações estão longe de serem perfeitas. Nas comparações entre países, variações de renda tendem a explicar não mais que metade da variação na expectativa de vida [e outros indicadores].

Apesar de haver uma correlação entre riqueza material e bem-estar humano, isso se decompõe em muitas sociedades. Muitos países tem alto RNB per capita, mas baixos indicadores de desenvolvimento e vice-versa, enquanto alguns países com níveis similares de RNB per capita têm níveis de desenvolvimento humano vastamente diferentes.

Dada a natureza imperfeita da riqueza como indicador de desenvolvimento humano, o IDH oferece uma poderosa alternativa ao PIB e do RNB para medir o progresso socioeconômico. (UNDP, 2013, tradução nossa).

Desenvolvimento humano é definido pelo PNUD como:

[...] a expansão das liberdades e capacidades das pessoas para levar vidas que elas valorizam e têm razão para valorizar. É sobre expandir escolhas. Liberdades e capacidades são noções mais amplas que necessidades básicas. Muitos fins são necessários para uma “boa vida”, fins que podem ser intrinsecamente, assim como instrumentalmente, valiosos [...]. (UNDP, 2011, p. 1, tradução nossa)

Para formular o índice são levados em consideração o índice de expectativa de vida (saúde), o índice educacional (educação) e o rendimento nacional bruto per capita (renda) (UNDP, 2012a), que juntos representam as capacidades e liberdades das pessoas.

Em 2010, o PNUD introduziu em seu Relatório Anual de Desenvolvimento Humano o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado de Acordo com a Desigualdade (IDHAD). Trata-se de um aperfeiçoamento visto que, isoladamente, os indicadores do IDH podem velar disparidades presentes dentro de determinados países por levar em consideração apenas as conquistas nas áreas de saúde, educação e renda. O IDHAD leva em consideração não somente as conquistas, como também como elas se distribui em cada área dentro de todo o país (UNDP, 2012b).

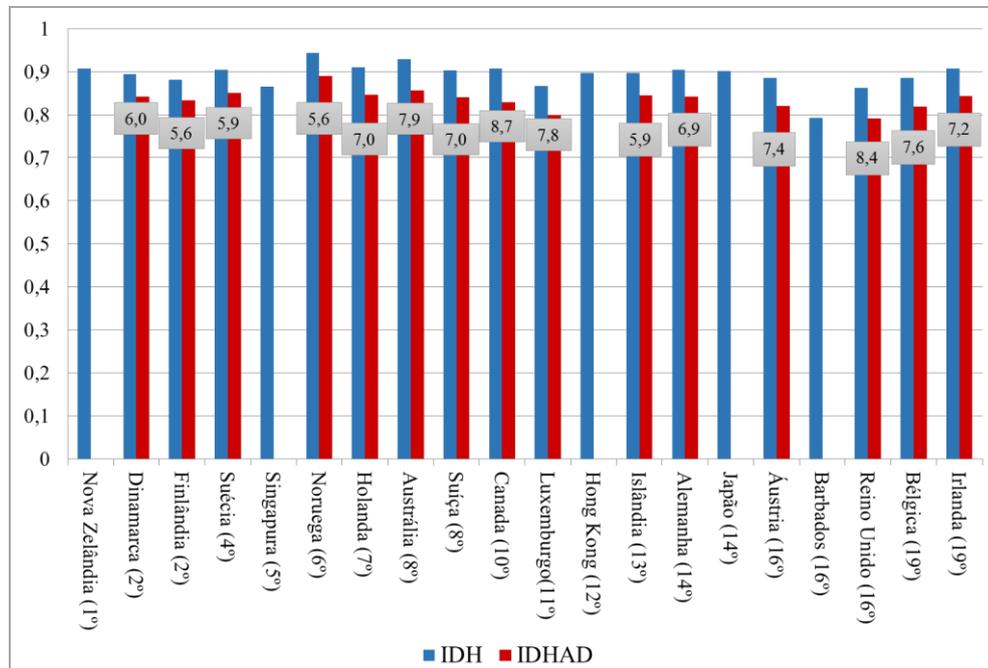
O IDHAD é igual ao IDH quando não há desigualdade entre as pessoas, mas cai abaixo do IDH conforme as desigualdades sobem. Neste sentido, o IDHAD é o real nível de desenvolvimento humano (levando em consideração a desigualdade), enquanto o IDH pode ser visto como um índice do desenvolvimento humano “potencial”, que pode ser alcançado se não houver nenhuma desigualdade. A “perda” no desenvolvimento humano potencial devido à desigualdade é a diferença entre o IDH e o IDHAD, e pode ser expressa em porcentagem. (UNDP, 2011, p. 169, tradução nossa)

O IDH de um país considerado muito alto, de acordo com o PNUD (UNDP, 2011), é uma nota acima de 0,792, que é o caso de todos os vinte países menos corruptos no ranking do IPC (coluna azul da Figura 1.1). Por sua vez, os vinte países mais corruptos no IPC possuem IDH de médio a baixo (coluna azul da Figura 1.2), com exceção da Líbia e da Venezuela, ambas com IDH alto. Dentre esses, a metade possui pontuação abaixo de 0,521, posicionando-os, de acordo com o PNUD, entre os países com IDH baixo. É possível concluir, com base nessa análise parcial, que há uma ligação entre a menor incidência de corrupção em um Estado e um maior nível de desenvolvimento humano, e, inversamente, o contrário – IPC baixo tem ligação com IDH alto – também é verificável.

A avaliação do IDHAD dos países nos dois extremos do ranking do IPC mostra dados que corroboram ainda os estudos de Rose-Ackerman (2002) e Ruzindana (2002). A perda na subtração do IDHAD do IDH demonstra o nível de desigualdade verificável nos países pontuados pelo PNUD. Onde há menor desigualdade, há perda também menor no IDHAD.

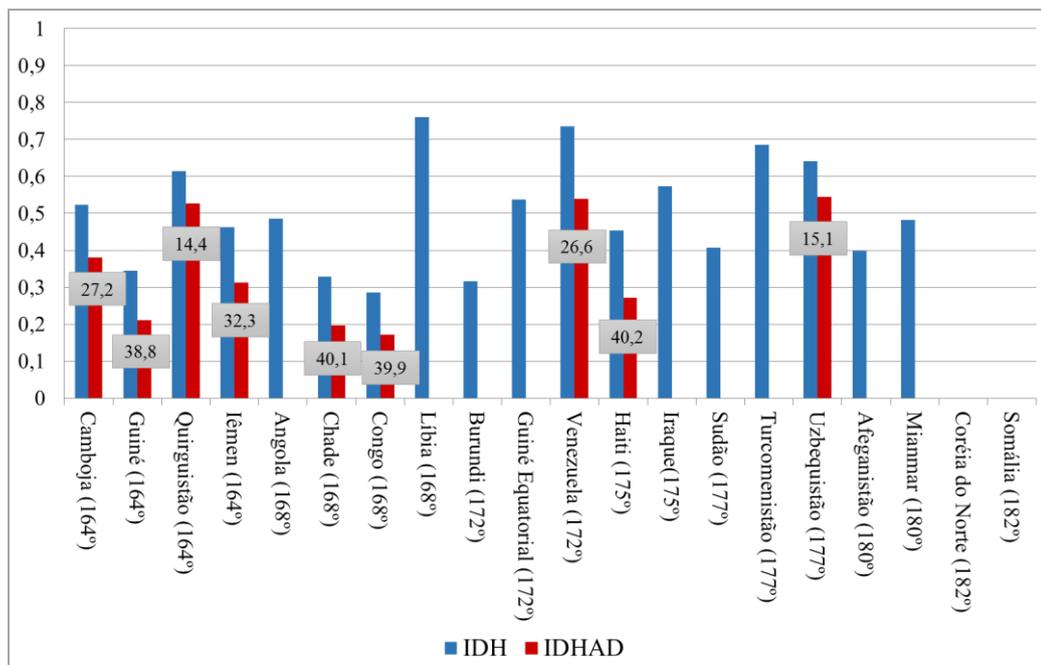
Nas colunas vermelhas da Figuras 1.1 e 1.2 encontram-se, respectivamente, o valor do IDHAD dos vinte países menos corruptos e mais corruptos no IPC. Quanto maior a queda da coluna azul para a vermelha, maior a desigualdade verificável no país. A porcentagem da perda, ou seja, a desigualdade entre o IDH e o IDHAD, está representada dentro dos quadrados por cima das colunas. Os Estados que não possuem o IDHAD não possuem porcentagem de perda. A média de perda dos países no topo do ranking é de 7,0% (Figura 1.1), enquanto que a da parte inferior é de 29,1% (Figura 1.2). Essas médias demonstram como os países mais corruptos tenderão à desigualdade, enquanto que o inverso é verdade para os menos corruptos.

**Figura 1.1 – IDH e IDHAD dos Vinte Países Menos Corruptos no IPC (do menos ao mais corrupto) – 2011<sup>5</sup>**



Fonte: UNDP (2011)

**Figura 1.2 – IDH e IDHAD dos Vinte Países Mais Corruptos no IPC (do menos ao mais corrupto) – 2011<sup>6</sup>**



Fonte: UNDP (2011)

<sup>5</sup> Tabela detalhada com os valores numéricos que deram origem à Figura 1.1 encontra-se no Anexo 3.

<sup>6</sup> Tabela detalhada com os valores numéricos que deram origem à Figura 1.2 encontra-se no Anexo 4.

A ênfase dada por muitos estudiosos das relações internacionais ao crescimento econômico é inadequada à atual situação internacional de conscientização e contrariaria o discurso contemporâneo do desenvolvimento. No último Relatório do Desenvolvimento Humano, o PNUD (UNDP, 2011) defendeu uma aliança entre conscientização ecológica, fim das desigualdades e preservação dos direitos humanos para implantar um *desenvolvimento humano sustentável*<sup>7</sup>. As várias conferências, tratados e relatórios internacionais demonstram como está havendo uma crescente onda de cooperação internacional em prol de melhorias além dos problemas econômicos, apesar desse permanecer a grande força motora do sistema mundo pós-moderno.

Rose-Ackerman (2002, p. 61) diz que países correm o risco de entrar em uma “espiral decrescente” quando não combatem a corrupção devido às eventuais melhorias econômicas desta decorrentes. “A corrupção pode virar uma bola de neve de modo a produzir comissões ilegais mais elevadas até que o crescimento seja comprometido” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 61), especialmente em países menores e em desenvolvimento.

Allen e Qian (2007) defendem que a corrupção pode beneficiar o crescimento econômico. Os seus estudos centralizam no exemplo da China, país em desenvolvimento com grande extensão territorial e volumosa população, que vem obtendo índices de crescimento econômico consideráveis nas últimas décadas. Na Tabela 1.3 encontram-se os países classificados de acordo com o PIB de 2011, indicador internacional mais reconhecido de crescimento econômico. A China está em segundo lugar, um posicionamento admirável. Entretanto, ela não é o espelho de desenvolvimento.

China, Índia, Rússia, Brasil e a África do Sul fazem parte dos BRICS, grupo de países em desenvolvimento com potencial mercado emergente que cooperam para desenvolver projetos de seu interesse. Desses países, quatro configuram-se entre os maiores PIB de 2011 (China, Índia, Rússia e Brasil), demonstrando como são essenciais para o comércio internacional cada vez mais interdependente. O restante dos países na Tabela 1.3 são Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália, todos os países desenvolvidos.

---

<sup>7</sup> Segundo o PNUD (UNDP, 2011, p. 2, tradução nossa), “[d]esenvolvimento humano sustentável é a expansão das liberdades substantivas das pessoas hoje, enquanto fazendo esforço razoáveis para evitar comprometer seriamente aquelas das futuras gerações”.

**Tabela 1.3 – Dez maiores PIBs em US\$  
trilhões – 2011**

| País           | PIB  |
|----------------|------|
| Estados Unidos | 15.1 |
| China          | 7.3  |
| Japão          | 5.9  |
| Alemanha       | 3.6  |
| França         | 2.8  |
| Brasil         | 2.5  |
| Reino Unido    | 2.4  |
| Itália         | 2.2  |
| Rússia         | 1.8  |
| Índia          | 1.8  |

Fonte: World Bank (2012)

**Tabela 1.4 – IPC dos dez maiores PIBs –  
2011**

| Posição | País        | IPC |
|---------|-------------|-----|
| 14°     | Alemanha    | 8   |
| 14°     | Japão       | 8   |
| 16°     | Reino Unido | 7.8 |
| 24°     | EUA         | 7.1 |
| 25°     | França      | 7   |
| 69°     | Itália      | 3.9 |
| 73°     | Brasil      | 3.8 |
| 75°     | China       | 3.6 |
| 95°     | Índia       | 3.1 |
| 143°    | Rússia      | 2.4 |

Fonte: World Bank (2012)

O IPC dos dez maiores PIBs de 2011 é verificável na Tabela 1.4. Os quatro países do BRICS que se encontram na tabela possuem os quatro piores IPCs. Isso implica que estes países em desenvolvimento estão todos com IPCs abaixo dos países desta amostragem. Alemanha, Japão, Reino Unido e França têm notas acima de 5, considerado um nível transparente pela TI. A Itália situa-se abaixo do nível bom de transparência, com uma pontuação 3,9. Essa posição italiana não é alarmante e evidencia que corrupção não é só um problema dos países em desenvolvimento. A Itália é um “país onde governo e setor privado beneficiados pelo ciclo de corrupção usam o aparato estatal (incluindo o judiciário) e elementos criminosos para reprimir a oposição” (GREENE, 2003, p. 16, tradução nossa). Apesar da nota baixa, a Itália ainda se encontra acima de todos os BRICS na Tabela 1.4.

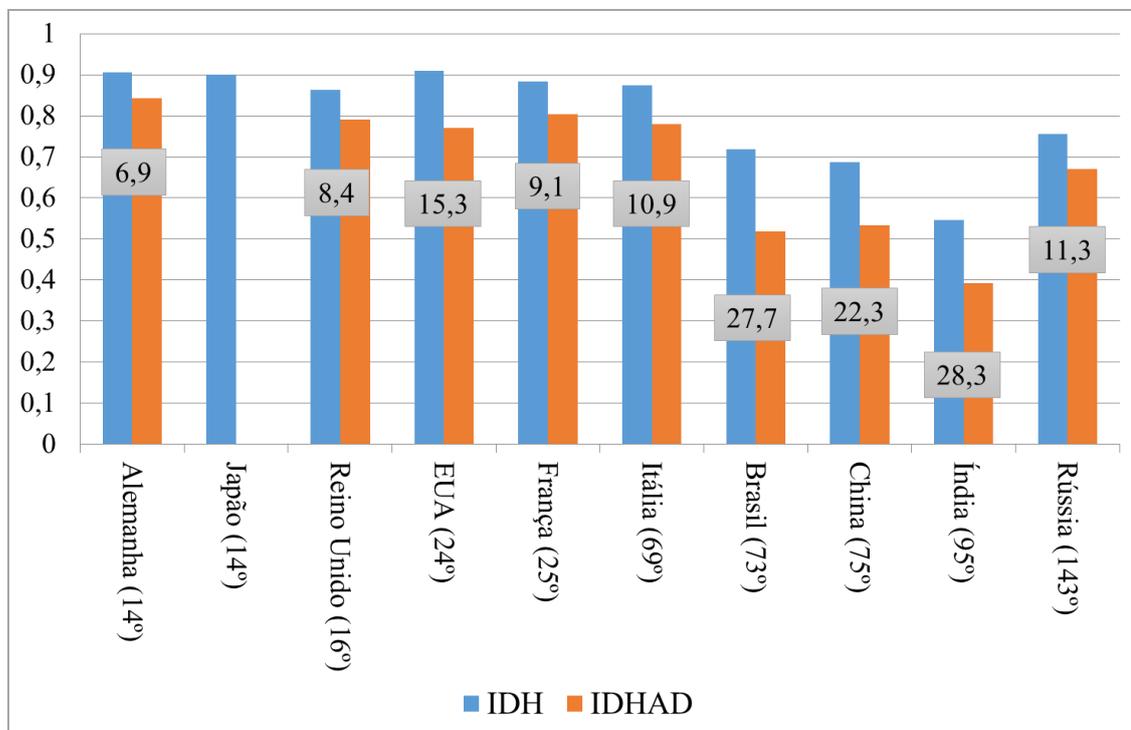
Corrupção não é um problema exclusivo dos países em desenvolvimento, mas parece ter maior incidência e consequências nesses por estar associada à fragilidade política, social e estatal. Nye (1967, p. 418, tradução nossa) afirma que:

Comportamento que será considerado corrupto é mais provável ser proeminente em países menos desenvolvidos por causa da variedade de condições envolvidas no seu subdesenvolvimento – grande desigualdade na distribuição de riquezas; cargo político como meio primário para se obter acesso à riqueza; conflito entre códigos morais em transformação; fraqueza nos mecanismos de execução sociais e governamentais; e a ausência de uma forte consciência de comunidade nacional.

A fragilidade aparente apontada por Nye pode ser verificada no nível de desigualdade no desenvolvimento humano dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento, tanto nos supracitados mais corruptos e menos corruptos no IPC, quanto naqueles com maior PIB. A Figura 1.3 compara o IDH e o IDHAD, apontando para resultados similares aos dos exames das Figuras 1.1 e 1.2.

Todos os países desenvolvidos na Figura 1.3 obtiveram IDH muito alto nos parâmetros elaborados pelo PNUD, todos com pontuação acima de 0,792. Os BRICS, detentores de IPC relativamente baixo, possuem IDH alto (Brasil e Rússia) ou médio (Índia e China), todos abaixo dos desenvolvidos. Entretanto, as desigualdades são maiores entre os países dos BRICS que entre os países desenvolvidos. As perdas (que estão representadas nos quadrados acima dos pares de colunas) dos BRICS no IDHAD são geralmente maiores, variando de 11,3% na Rússia a 28,8% na Índia, uma média de 22,4%. Nos desenvolvidos, a perda varia de 8,4% no Reino Unido a 15,3% nos EUA, uma média de 10,6%.

**Figura 1.3 – IDH e IDHAD dos dez maiores PIB (2011)<sup>8</sup>**



Fonte: UNDP (2011)

Defender a associação entre crescimento econômico e corrupção em países com extensão territorial grande e população volumosa como meio para legalizar o pagamento de propina e criar um governo mais justo e transparente, como feito por Allen e Qian, é parcialmente refutado na análise dos dados apresentados no presente estudo. A corrupção já existe na Índia, na China, na Rússia e no Brasil há muito tempo, mas a desigualdade ainda é um problema imposto às sociedades desses Estados. O crescimento econômico não é atrelado a uma distribuição mais justa da renda, e a existência de corrupção pode exacerbar as

<sup>8</sup> Tabela detalhada com os valores numéricos que deram origem à Figura 1.3 encontra-se no Anexo 5.

diferenças sociais já existentes se não forem combatidas. Governo justo e transparente com uma sustentação corrupta é uma realidade praticamente teórica. As desigualdades nesses países mais corruptos são maiores que as desigualdades nos países desenvolvidos e mais “limpos”, como verificado acima.

A relação defendida por Rose-Ackerman (2002) e Ruzindana (2002) de corrupção e desigualdade pode ser parcialmente verificada ao se confrontar o IPC, o IDH e o IDHAD, levando à conclusão que a corrupção influencia no nível de desigualdade de um Estado. Há de se ressaltar que dos vinte Estados mais corruptos, onze não tiveram o IDHAD calculado, enquanto que nos menos corruptos, cinco não foram calculados. Isso se deve à falta de alguns dados que contribuem para o cálculo do IDHAD. Portanto, as conclusões aqui verificadas ainda precisam de estudos mais aprofundados, mas os resultados iniciais incitam à continuação desse estudo e apontam para alguns padrões preocupantes.

#### FRAGILIDADE POLÍTICA E GOVERNOS AUTORITÁRIOS

Há muito tempo se associa a ocorrência de corrupção com o modelo político adotado pelos governos. Estados democráticos costumam ser menos corruptos que os autoritários, e quanto mais frágil a democracia, mais suscetível à corrupção ela se encontrará. Essa lógica ancora-se no pressuposto que quanto mais participativo for o envolvimento político dos cidadãos, menores serão as possibilidades para a prática de propina, suborno, nepotismo, peculato e malversação, e não são raros os estudos que respaldam essa ideia.

Martins (2008) afirma que corrupção ocorre onde há um desequilíbrio na relação Estado e sociedade, e coibir o problema exige participação de toda a população. Para o autor, é necessário que se exerça a cidadania plena além do “ser votante”, que só participa votando em eleições. Uma possível alternativa para se restabelecer o equilíbrio e para se desenvolver a noção de cidadania é o estabelecimento de *accountability* nesta relação.

O termo inglês *accountability* não possui tradução precisa em português. Alguns traduzem-no como “prestação de contas” e outros como “responsabilização”, mas ambas não abarcam por completo o sentido da palavra em inglês. Para maior compreensão do termo, o ideal é procurar sua definição em dicionários da língua inglesa.

*Accountability* pode ser definido como “uma situação na qual pessoas sabem quem é responsável por algo e podem pedir-lhe uma explicação sobre o seu estado e qualidade” (MACMILLAN DICTIONARY, 2012, tradução nossa), ou “o fato ou condição de ser *accountable*, [que é] uma pessoa, organização ou instituição de quem se exige ou espera justificativa de suas ações ou decisões; responsável” (OXFORD DICTIONARY, 2012,

tradução nossa). O termo exprime não só a prestação de contas e a responsabilização, mas também o que se *espera* dos indivíduos, das organizações e das instituições. Há imbuído no termo inglês um sentido de monitoramento constante, e não só, esporádico como expresso nas traduções portuguesas.

Nos contextos domésticos, Estados e indivíduos que não praticam *accountability* propiciam ambientes favoráveis à corrupção. Sem esse “monitoramento constante e subentendido” não há riscos à prática, propiciando o seu desenvolvimento impunemente. Quão menos *accountable* for um governo, mais propício é à proliferação de práticas ilícitas entre seus oficiais públicos.

*Accountability* se instaura através da participação política ativa da sociedade. Uma sociedade que conheça e exerça os seus direitos e deveres além do voto, e que monitora os avanços de seus políticos, constringe a incidência de corrupção. “Quanto maior a probabilidade de se detectar e de se punir a corrupção menor é a disponibilidade de benefícios eficientes. Se a possibilidade de detecção e de castigo é alta, a oferta ou a demanda por suborno pode cair a zero” (ROSE-ACKERMAN, 2002). A ausência de leis claras que combatam a corrupção, de cidadãos ativos que monitorem seu governo e de um sistema que propicie *accountability*, facilitam o surgimento ou a perpetuação da corrupção.

O’Donnell (1998, p. 30-1) sugere que a poliarquia é o regime político mais adequado quando se pensa em *accountability*, por ser a síntese de três correntes: a) a *democrática*, que sustenta que cidadãos podem exercer seu direito de escolher um representante para governá-lo por determinado período e podem se expressar livremente; b) a *liberal*, que defende que há alguns direitos (essencialmente o da propriedade) que não podem ser usurpados por nenhum poder, incluindo o Estado; c) e a *republicana*, que resguarda o cumprimento dos deveres públicos como uma atividade tão enobrecedora que exige uma sujeição à lei e um devotado serviço ao interesse público, mesmo às custas de imolar interesses privados dos administradores. Apesar de contrastantes – especialmente entre as duas últimas –, as correntes dão à poliarquia o que O’Donnell (1998, p. 30) chama de “características únicas de dinâmica e abertura”.

Os Estados que se encontram mais próximos da poliarquia institucionalizada são os Estados Europeus, ainda segundo o autor. Estados novos ou que tiveram passado autoritário recente possivelmente tentam ser poliarquias, mas acabam restritos a uma democracia eletiva, voltando ao termo do “ser votante” de Martins (2008). Para O’Donnell (1998), a corrente democrática da poliarquia representa o *accountability* vertical, pois o governo se vê *accountable* a seus eleitores de tempos em tempos, podendo ser destituído se considerado

inapto pelos seus votantes, e cidadãos têm a liberdade de expressão contra ou a favor do governo. Entretanto, esse tipo de *accountabilty* não garante o sistema mais inclusivo e justo, é necessário que além dele haja *accountability* horizontal.

O'Donnell (1998, p. 40) define *accountability* horizontal como:

[...] a existência de agências estatais que têm direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Essencialmente, *accountability* horizontal seria a separação clássica dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – com o que a constituição brasileira denomina de freios e contrapesos, onde cada poder é independente mas eles precisam ser *accountable* um ao outro. Quando há a junção do *accountability* vertical e horizontal, a responsabilização, a transparência e o monitoramento constante e subentendido são mais fáceis de ser mantidos. Não há a usurpação de funções entre os poderes, o que poderia ocasionar práticas autoritárias ou governos que não se preocupam com o bem público. Ademais, se evitariam as vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para seus apadrinhados, ou seja, a corrupção (O'DONNELL, 1998, p. 46).

Com uma sobreposição, fiscalização e transparência entre os três poderes, cidadãos insatisfeitos e que queiram delatar práticas ilícitas em um dos poderes, podem recorrer ao outro para fazer denúncia. Se não há esse ambiente e ocorre a usurpação do poder, atos corruptos ficarão impunes por falta de mecanismos de denúncia efetivos e que garantam a integridade física do denunciante. Cidadãos também não exercem seu poder fiscalizador o tempo todo. Instituições dos três poderes conseguem exercer esse papel mais constantemente entre si.

No artigo *The Law and Economics of Bribery and Corruption*, Rose-Ackerman (2010, p. 221, tradução nossa) afirma:

Estados modernos, ante a corrupção na sua composição e no setor privado, obviamente não podem se fechar inteiramente ou legalizar subornos e propinas onde quer que ocorram. Os custos para a sociedade seriam altos demais. Ao contrário, eles precisam limitar as iniciativas corruptas que produzem esses efeitos prejudiciais. Isso pode ser feito através de programas de reformulação, melhorias na fiscalização do poder público, e aplicação da lei mais efetiva. A reforma pode limitar a discricção dos oficiais através de uma ação para esclarecer regras simples e transparentes combinada à monitoria por superiores e, crucialmente, um modo para aqueles prejudicados pelas demandas de suborno ou propina queixar-se para um oficial transparente e honesto. [...] Como regra geral, clareza de responsabilidade pode ajudar a dissuadir a corrupção. Isso pode se aplicar ao *accountability* eleitoral como também à responsabilidade burocrática.

Nesse trecho do artigo de Rose-Ackerman, refuta-se a possibilidade de se resolver ou minimizar o problema da corrupção através da legalização dos subornos e propinas<sup>9</sup>. A autora defende a dissuasão da corrupção por meio da lei criminal e reorganização da estrutura organizacional do Estado. Desse modo, aplicar-se-ia *accountability* horizontal. Entretanto, é necessário o fortalecimento do *accountability* vertical, pois

[...] leis particulares contra propina, extorsão e transação em proveito próprio nunca serão suficientes para lidar com corrupção generalizada. Redefinição fundamental das relações entre Estado e sociedade frequentemente serão o único caminho para controlar corrupção sistêmica. (ROSE-ACKERMAN, 2010, p. 221, tradução nossa)

Os casos de corrupção sistêmica apontados pela autora não são a regra. Não se pode generalizar a corrupção a toda instituição ou a todo aparelho estatal sem averiguar verdadeiramente os fatos. Martins (2008) alerta que no Brasil comete-se muito o engano de qualificar práticas corruptas individuais como um reflexo da generalização da corrupção no país, quando, às vezes, tais visibilidades e descobertas são um reflexo do combate e da reforma na relação entre Estado e indivíduos.

Quando não há cidadãos conscientes e politicamente ativos, o *accountability* horizontal sozinho não garantirá a não reeleição de um corrupto. Igualmente, ela somente não garante que uma figura extremamente carismática, eleita com grande apoio dos seus eleitores, não imponha políticas autoritárias vistas como legítimas pela população. “No curto prazo, o senso comum do Executivo delegativo, desejoso de se desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas, ignora aquelas outras agências, e no longo prazo, procura eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las” (O’DONNELL, 1998, p. 45).

Em contrapartida, se não há *accountability* horizontal, o *accountability* vertical pode julgar prematuramente e sem provas, por meio da mídia, agentes públicos inocentes, ou, devido à parcialidade dos meios de comunicação – eventualmente recebedores de algum recurso ilícito –, pode deixar que culpados saiam impunes. Cabe aos poderes a função de, em tribunais justos, declarar quem é corrupto ou não, e não a sociedade e a mídia por vezes tendenciosas.

Johnston (2002) salienta os interesses políticos por trás de certos escândalos de corrupção. Segundo o autor, às vezes, especialmente em sistemas antidemocráticos, os escândalos de corrupção podem refletir os interesses ou conflitos políticos entre as elites mais que a verdadeira extensão da desonestidade pública. Nesses cenários, há a perseguição de bodes expiatórios e não a reforma contra a corrupção, apaziguando-se os clamores sociais e

<sup>9</sup> Ideia proposta pelos autores Allen e Qian (2007), anteriormente analisados.

perpetuando-se a desonestidade. Enfim, é necessário que haja a presença dos dois conceitos cunhados por O'Donnell para garantir um ambiente propício ao combate à corrupção doméstica.

Sociedades completamente corruptas provavelmente não se sustentam por muito tempo. O destino inevitável de situações de corrupção endêmica ou sistêmica é, para alguns, a *revolução* (MARTINS, 2008); para outros o redesenho fundamental das relações entre Estado e sociedade (ROSE-ACKERMAN, 2010); ou, para outros, o estabelecimento de uma democracia sustentável (JOHNSTON, 2002). Entretanto, no fim, todos basicamente defendem uma participação mais ativa da sociedade civil no monitoramento e no estabelecimento de metas da comunidade política, ou seja, maior *accountability*.

Existem o que Truex (2011, p. 1133, tradução nossa) denomina de “culturas de corrupção”, onde corrupção é a regra e não a exceção”. A Índia, grande potência mundial atualmente, tem uma dessas culturas. No gigante asiático ainda é uma norma aceita e não questionada pagamento de propinas (geralmente de valores baixos) para que um oficial público preste seus serviços. Por exemplo, Steven Pearlstein (2011) afirma que entre a alta classe média, é comum que as residências tenham duas linhas telefônicas, pois não são raros os casos de trabalhadores da telefônica estatal, que detém monopólio no fornecimento do serviço, cortarem a linha para, logo em seguida, ligarem pedindo propina para religarem-na.

A corrupção perpetua-se como regra social (TRUEX, 2011). Defende-se uma maior transparência na relação Estado e sociedade no combate à corrupção, mas talvez isso não resolveria o caso da Índia, ou de outros Estados que possuem “culturas de corrupção”, regimes autoritários ou democracias frágeis – os dois últimos geralmente levam à instauração de uma “cultura de corrupção”. Como levantado por Johnston (2002), às vezes a aparente luta contra a corrupção pode velar o verdadeiro contexto corrupto do Estado – exemplo atual da Rússia sob o comando de Putin (MCFAUL; STONER-WEISS, 2008).

Uma população que não saiba, não queira ou não possa exercer uma cidadania plena poderá culminar em uma sociedade com corrupção endêmica. A transparência é a chave para se desenvolver o combate à corrupção com *accountability*, mas se for uma iniciativa imparcial do Estado em uma sociedade desinformada e apática politicamente, não será plenamente válida. Indivíduos precisam se conscientizar dos custos da corrupção e parar de aceitá-la como uma norma social. “Aceitação [...] reduz o real custo da corrupção, a saber, a probabilidade de detecção e punição” (TRUEX, 2011, p. 1134, tradução nossa), e o risco à corrupção interfere diretamente no grau de sua incidência. Estados precisam desenvolver

mecanismos para transparecer seus gastos e suas políticas, enquanto que as sociedades precisam se conscientizar sobre o seu papel na definição da agenda do governo.

Dong, Dullexk e Torgler (2011) salientam em seu estudo a existência da *corrupção condicional*, ou seja, “que indivíduos condicionam o seu comportamento corrupto baseado no comportamento de outros indivíduos” (Ibid., p. 611, tradução nossa). Uma análise freudiana do estudo desenvolvido por esses autores apontaria que a existência da corrupção é relativa ao estágio de desenvolvimento do superego coletivo da sociedade na qual ela incide. Se a maior parte da sociedade encarar a corrupção como um mal, a tendência é que a interação cotidiana entre os seus indivíduos criará uma conscientização coletiva favorável à dissuasão do problema.

Se o pensamento majoritário for o de que a corrupção não é um problema, o inverso ocorrerá. As relações diárias entre seus indivíduos levará à internalização individual e coletiva de que a corrupção é aceitável, levando à perpetuação da prática. Para Dong, Dullexk e Torgler (2011), entrar nos esquemas ilícitos é altamente provável nessa situação. Além disso, como já dito, o interesse individual tende a ser sempre superior ao coletivo quando não há constrangimentos. Portanto, para os autores, a corrupção é *condicional* ao nível de aceitação na sociedade.

Discute-se muito o papel desempenhado pela educação no estabelecimento de uma conscientização coletiva contra a corrupção. Em uma pesquisa realizada no Nepal, Truex (2011) propôs-se a verificar a relação do nível de educação com o nível de aceitação da corrupção. O autor salienta a quantidade pequena de entrevistados nepaleses e a potencial imparcialidade deles. Os indivíduos com nível de ensino maior estão suscetíveis à *parcialidade social conveniente*, ou seja, “quando entrevistados alteram a sua resposta para que essas sejam mais socialmente convenientes e aceitáveis” (TRUEX, 2011, p. 1140, tradução nossa).

Segundo o autor, os entrevistados mais instruídos podem dizer que são menos suscetíveis e que aceitam menos a corrupção, não porque acreditam ou não pratiquem a corrupção, e sim porque sabem que é a resposta socialmente correta a se dar. No entanto, ter parcialidade social conveniente não é indício de que o nível de ensino não interfira na dissuasão da corrupção. Truex (2011, p. 1140, tradução nossa) acredita que “[...] a magnitude da parcialidade social conveniente em si é provavelmente baseada no reconhecimento de valores sociais. Como a pesquisa visa a medir tais normas, a parcialidade não distorceria as descobertas acerca de aceitação relativa de comportamentos diferentes”. No fim, “há evidência de que a educação tem benefícios positivos na redução da tolerância de

comportamentos corruptos, e que esses efeitos continuam em níveis superiores de ensino” (TRUEX, 2011, p. 1139, tradução nossa).

Se há corrupção condicional e o nível de ensino conscientiza e reconhece normas sociais dissuasivas, a educação seria um meio para se combater e restabelecer equilíbrios na relação Estado-sociedade. As pesquisas realizadas por Truex e Dong, Dullexk e Torgler, quando correlacionadas, apontam para essa possibilidade.

Os estudos até aqui discutidos corroboram a hipótese de que sociedades conscientes e politicamente ativas tenderão a ser menos corruptas e equilibrarão a relação Estado e sociedade mais eficientemente. A educação poderia ser um meio para se combater a corrupção. O contrário, no entanto, não é verdadeiro.

A corrupção não propicia melhorias na educação. Mauro (2002) reafirma diversas vezes que o investimento na educação é menor em situações corruptas, pois a área da educação não fornece oportunidades de corrupção como o setor de investimentos, ou, mais especificamente, em obras de infra-estrutura. Há de se ressaltar que um governo corrupto possivelmente não investirá pesado em educação para manter seu *status quo*, ou seja, para permanecer no poder às custas da ignorância do povo.

A natureza política do Estado provavelmente influenciará na magnitude da incidência de corrupção entre seus oficiais públicos. Estados democráticos exigem participação cívica da sua população. Ruzindana (2002, p. 202) coloca que “a democracia depende dos direitos e das liberdades contempladas por uma constituição, e do grau de aplicação e de respeito a essas prerrogativas”, enfatizando posteriormente esse modelo como mais adequado ao combate à corrupção.

Sociedades democráticas verbalizam mais as suas vontades, e asseguram que seus direitos sejam cumpridos. Há *accountability* nessas sociedades: se exige e se espera do seu governo as promessas e as realizações favoráveis ao coletivo, com monitoria mais constante. Em contrapartida, governos autoritários propiciam a corrupção. Para Johnston (2002, p. 113), “[...] em Estados antidemocráticos os líderes tendem a não prestar contas aos cidadãos comuns. Sob tais circunstâncias, se a corrupção ocorre e quão perversa é, depende em grande parte da honestidade pessoal dos ocupantes do alto escalão e dos seus aliados”.

Não se pode generalizar que todos os Estados democráticos são menos corruptos, pois há sempre exceções (como a apatia política civil), mas democracias são ambientes mais propícios à dissuasão do problema. Igualmente, não se pode universalizar que todos os autoritários são corruptos. Um Estado autoritário pode ser menos corrupto, mas a corrupção encontra mais estímulos a se desenvolver em Estados autoritários que em democracias.

A revista britânica *The Economist* elabora um índice para averiguar o nível de democracia no mundo, denominado de *Índice de Democracia*. A edição mais recente de 2011 do índice verificou o desenvolvimento democrático em 165 países independentes e dois territórios. Nesse último índice, os países recebem uma nota de zero (autoritarismo pleno) a dez (democracia plena) e, com base na sua nota, são classificados em quatro tipos de regimes políticos diferentes: democracia plena, democracia falha, híbrido (um regime que tem traços democráticos e autoritários) e autoritários. A pontuação é calculada com base no processo eleitoral (quanto mais pluralista, melhor), nas liberdades civis, no funcionamento do governo, na participação política e na cultura política (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2011).

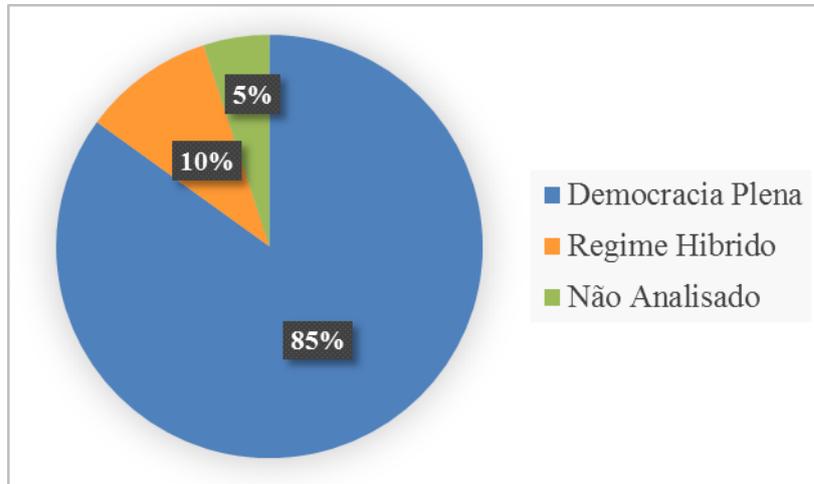
Eleições livres e justas e liberdades civis são condições necessárias à democracia, mas são improváveis de ser suficientes para uma democracia plena e consolidada se não acompanhadas de transparência e governos no mínimo eficientes, participação política suficiente e uma cultura política democrática favorável. Não é fácil construir uma democracia robusta. Até nas estabelecidas há muito tempo, a democracia pode corroer se não for nutrida e protegida. (ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, 2011, tradução nossa)

O governo, de acordo com o *Economist Intelligence Unit*, precisa necessariamente de participação política e de transparência para poder atingir o patamar mais alto de democratização, o de democracia plena. Ambos fatores são também determinantes no nível de corrupção, presumindo-se que possa haver ligação entre democratização e corrupção.

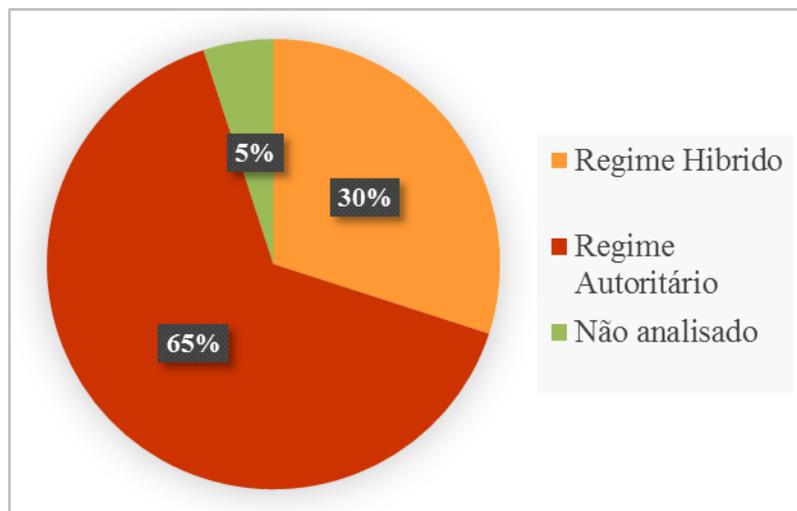
As Figuras 1.4 e 1.5 foram elaborados pela autora do presente estudo com base na pontuação no Índice de Democracia do *The Economist* dos vinte melhor e pior colocados no IPC (vide Tabela 1.1 e 1.2). A porcentagem dos tipos de regimes políticos entre os vinte países menos corruptos, de acordo com o ranking do IPC, encontra-se na Figura 1.4. Dentre os países verificados, Barbados não foi pontuado no Índice de Democracia e Cingapura e Hong Kong são classificados como regimes híbridos (10%). O restante dos países menos corruptos (dezessete) são democracias plenas, ou seja, a grande maioria de 85%.

Na Figura 1.5 encontra-se a porcentagem dos tipos de regimes políticos entre os vinte países mais corruptos no ranking do IPC. Nesse gráfico nota-se a maior porcentagem de regimes autoritários. São seis regimes híbridos (30%) e treze regimes autoritários (65%). Dos vinte países analisados, somente a Somália não foi pontuada pelos elaboradores do Índice de Democracia.

**Figura 1.4 – Percentual dos tipos de regimes políticos nos vinte Estados melhor pontuados no IPC.<sup>10</sup>**



**Figura 1.5 – Percentual dos tipos de regimes políticos nos vinte Estados pior pontuados no IPC.<sup>11</sup>**



Ambos os gráficos apontam para uma relação entre o nível de democracia de um Estado e a incidência de corrupção dentro do mesmo. Os países menos corruptos no IPC são majoritariamente democracias plenas, enquanto que os mais corruptos são mais autoritários. Não há nenhuma democracia plena ou falha entre os vinte países mais corruptos, da mesma forma que não há Estado plenamente autoritário entre os vinte menos corruptos. A análise

<sup>10</sup> Gráfico elaborado pela autora com dados extraídos de Transparency International (2011) e Economist Intelligence Unit (2011).

<sup>11</sup> Gráfico elaborado pela autora com dados extraídos de Transparency International (2011) e Economist Intelligence Unit (2011).

parcial comparativa dos dados do IPC e do Índice de Democracia corrobora com as afirmações de que a incidência da corrupção é influenciada e pode influenciar o tipo de regime político (RUZINDANA, 2002).

Salienta-se que a corrupção não só floresce em ambientes antidemocráticos, como ela também é um meio para se chegar ao autoritarismo. Politicamente, a corrupção pode corroer a legitimidade dos governos e dos governantes (NYE, 1967; ROSE-ACKERMAN, 2002; JOHNSTON, 2002), pois “os cidadãos podem acabar acreditando que o governo simplesmente se encontra à venda para aquele que der o maior lance” (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 79). O acesso e o *accountability* do poder são bloqueados e substituídos por novos canais ilegítimos e caros à estabilidade social. A corrupção distorce a legitimidade aos olhos da população, como também o faz aos olhos dos governantes. Os líderes e oficiais públicos que não vejam necessidade de ser legítimos e *accountables* acabam por escalonar o desvio do público para o privado, e governam os países de acordo com seus interesses e necessidades (RUZINDANA, 2002, p 205-7).

No extremo, quando a legitimidade está verdadeiramente destruída, tanto para a população quanto para os governantes, a instabilidade política chegaria ao ápice de causar revoluções sociais, golpes militares e desestabilização dos equilíbrios étnicos (NYE, 1967, p. 422). Caso ilustrativo recente é a primavera árabe. Os egípcios iniciaram sua revolução sob um dos pilares de diminuir o nível de corrupção dentro do Estado e possibilitaram, por meio da instabilidade política, a instauração de intervenção militar para diminuir os desequilíbrios causados pela corrupção.

A corrupção, no fim, reflete as distorções entre a relação entre o Estado e a sociedade e fornece meios para agravá-la ainda mais. A prática cria possibilidades para o autoritarismo e se desenvolve mais facilmente nesses sistemas pela falta de *accountability* e participação política. Não há nada definitivamente conclusivo que atrele o tipo de regime político ao grau de incidência da corrupção, mas os dados apresentados apontam para a possibilidade de que realmente haja tal ligação. Estados corruptos perdem legitimidade perante suas populações, seus líderes e, também, a comunidade internacional. Governos autoritários, antidemocráticos ou corrompidos são malvistas no sistema internacional atual, e isso se reflete na sua participação política e econômica internacional.

#### ENTRAVE AO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Domesticamente, a incidência de corrupção criaria entraves ao crescimento econômico. A prática levaria à implantação de projetos de infraestrutura ineficientes, ao aumento da renda

improdutiva, e à fuga de capital e de mão de obra especializada (ROSE-ACKERMAN, 2002; MAURO, 2002; NYE, 1967). Governos extremamente burocráticos estão suscetíveis à corrupção como alternativa para acelerar o comércio interno e externo. Entretanto, a longo prazo, se a corrupção não for combatida, o próprio crescimento se atenuará até que não haja mais nenhum benefício.

Estados, organizações governamentais e corporações internacionais tendem a realizar transações com governos que ofereçam maior agilidade e menor custo. Uma infraestrutura frágil e ineficiente dificulta a oferta de produtos atrativos aos Estados parceiros. Além disso, tempo é dinheiro, e infraestrutura debilitada implica em delonga maior nas transações. Uma infraestrutura eficiente e moderna é pré-requisito à maior lucratividade das corporações transnacionais, parceiros essenciais a qualquer projeto de crescimento econômico atual.

Mauro (2002, p. 142) e Nye (1967, p. 421) advertem para a possibilidade de canalização de investimentos em setores de construção, não porque são economicamente atrativas, mas porque são mais fáceis de coletar subornos. Sem riscos e fiscalização, a corrupção se estabeleceria nos projetos. Não são raros os exemplos brasileiros de desvios em projetos de obras públicas, como o caso do ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, na construção do Túnel Ayrton Senna, dentre outras obras.

Corrupção em obras públicas origina infraestrutura superfaturada e possivelmente ultrapassada. Se não houvesse gastos com os pagamentos ilícitos, o dinheiro excedente poderia ser revertido em obras mais eficientes. Para o comércio internacional, infraestrutura ultrapassada implica baixa rentabilidade, o que é sinônimo de baixa atratividade.

Mauro (2002, p. 140) adverte:

Onde há corrupção os empreendedores estão cientes de que parte dos lucros de seus investimentos futuros podem ser reivindicados por funcionários públicos corruptos. O pagamento de propinas é exigido com frequência para que licenças necessárias sejam emitidas. Decorre daí que os investidores podem encarar a corrupção como um imposto de natureza extremamente pernicioso, dada a necessidade de sigilo e a incerteza a ele associada; um imposto que reduz os incentivos ao investimento. [...] Conforme análise feita a partir dos índices de corrupção postulados pelo Business Internacional (BI), uma evolução de um desvio-padrão no índice de corrupção provoca um aumento dos investimentos em 5% do PIB e a elevação em 0,5% da taxa anual de crescimento do PIB *per capita*.

Empresas e capital conscientes que terão gastos com propinas e subornos podem repensar seu estabelecimento ou sua continuidade no Estado corrupto. Seus lucros são minimizados e o país não oferecerá administração pública favorável ao investimento estrutural para maximização dos benefícios comerciais e econômicos. Em curto prazo, a

corrupção pode facilitar os trâmites comerciais em países burocráticos, mas, em longo prazo, tornam-se um ônus ao investimento.

O investimento internacional eficiente preferirá ambientes estáveis e desenvolvidos a ambientes inseguros e subdesenvolvidos. Os investidores atraídos por países corruptos são desonestos e desinteressados com o desenvolvimento local (ROSE-ACKERMAN, 2002; RUZINDANA, 2002), um capital mais preocupado em sugar todos os recursos (essencialmente os naturais) do país. A esses, pouco importa o estabelecimento de um mercado consumidor, o bem-estar social ou os direitos humanos. Ao passar do tempo, o desinteresse estatal e dos investidores desonestos levam ao estrangulamento do crescimento econômico, pois prevalece a exploração dos recursos naturais e não a industrialização.

Governos em desenvolvimento permissivos à corrupção são também aqueles que mais precisam melhorar a infraestrutura e suas instituições para atrair parceiros econômicos. Surge um dilema: para a modernização necessita-se de investimento, mas o investimento foge de situações que não ofereçam rentabilidade e estabilidade. Perpetuando-se a corrupção em prol do crescimento econômico imediato, os Estados em desenvolvimento provavelmente inserem-se em um círculo vicioso de estagnação econômica, social e política.

No sistema internacional extremamente competitivo, para se ter uma economia sólida e competitiva é essencialmente necessária a existência de um parque industrial com tecnologia avançada. Dependendo de recursos naturais aumenta a vulnerabilidade do Estado externamente: ele estará sujeito a desequilíbrios na sua balança comercial. Produtos primários são comercializados a um preço muito inferior aos produtos manufaturados ou industrializados. Sem um projeto de industrialização, Estados exportadores de fontes primárias ficam a mercê da importação de produtos industrializados. Estados periféricos, principais produtores de fontes primárias (WALLERSTEIN, 1991), exportam produtos baratos e importam produtos caros.

Para evitar esses desequilíbrios na balança comercial e elaborar um projeto de crescimento econômico duradouro, investimentos no desenvolvimento industrial e tecnológico são de suma importância. Sem capital humano qualificado e capaz de desempenhar projetos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico, qualquer projeto de industrialização é inepto. Importar mão de obra qualificada é tão oneroso à economia quanto importar o produto final. A industrialização seria de cima para baixo sem desenvolver o capital humano local. Processos assim são, na realidade, o estabelecimento de indústrias multinacionais ou internacionais de exploração de mão de obra barata para exportar o produto final.

Não há nada conclusivo entre a relação dos gastos com a educação e o crescimento econômico, mas há um consenso de que a educação desempenha papel fundamental no desenvolvimento (MAURO, 2002, p. 149). A Coreia do Sul é o exemplo notório dessa associação. Na década de 1960, o país havia enfrentado uma guerra e detinha um PIB baixo – então comparável com o do Afeganistão –, e encontrou no investimento na educação o caminho para reverter o atraso e promover o crescimento econômico (SOUTH Korea's education success, BBC, 2012). O investimento estatal na educação e no desenvolvimento educacional provou-se, décadas depois, um sucesso para o Estado.

De acordo com o Banco Mundial (2012), nos últimos dez anos, o governo da Coreia do Sul apresentou gasto médio com educação acima do da média mundial e dos países da OCDE. O PIB sul-coreano aumentou exponencialmente desde que se implantou o projeto de crescimento econômico associado à educação, com um crescimento anual geralmente acima da média mundial e dos países da OCDE.

Houve aumento expressivo também na exportação de alta tecnologia. O investimento da Coreia do Sul na educação e no desenvolvimento tecnológico repercutiu no seu desenvolvimento econômico e também social. O IDH da Coreia do Sul pulou de 0,634 em 1980 para 0,897 em 2011 (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2011). O Estado sul-coreano passou de um IDH inferior à média dos países da OCDE a um IDH superior à mesma média, ocupando atualmente a 15ª posição no ranking do IDH (IDH muito alto).

A corrupção não beneficia a educação, assim como não se beneficia do investimento educacional. O economista Paulo Mauro (2002) encontrou evidências não conclusivas de que a corrupção tem efeitos negativos sobre a composição dos gastos públicos na educação.

Pode-se esperar, *a priori*, que seja mais fácil coletar subornos substanciais mediante o empreendimento de grandes projetos de infra-estrutura ou de aquisição de equipamentos de defesa de alta tecnologia que por meio de compra de livros escolares e de pagamento de salários de professores. (MAURO, p. 142, grifo do autor)

Corruptos aumentam os gastos públicos nessas áreas mais suscetíveis à corrupção e diminuem nas áreas que não são, como educação e saúde (MAURO, 2002). A tendência contemporânea em dar prioridade à economia faz com que Estados e corporações detentoras de capital façam vistas grossas à corrupção e à degradação social. Estados corrompidos sustentam-se, como dito acima, na exploração dos seus recursos naturais, área mais fácil de coletar propinas. A educação e o desenvolvimento industrial são áreas difíceis à exploração corrupta. Quando há alocação de gastos públicos a essas áreas, são realizados em obras de

infraestrutura ou de aquisição, e não em melhorias nas condições de trabalho ou no treinamento profissional (MAURO, 2002).

O Banco Mundial (2012) disponibiliza em seu site informações sobre a porcentagem dos gastos públicos revertidos para a educação de todos os países. Os países menos corruptos no IPC, representados anteriormente na Tabela 1.1, alocaram em média 11,9% da totalidade dos seus gastos públicos com educação em 2007. A mesma média dos países mais corruptos no IPC, representados na Tabela 1.2, não pode ser calculada, pois há informação de apenas dois desses (Camboja e Quirguistão). O grande número de regimes autoritários e a corrupção podem ter influenciado na disponibilização dos dados, mas não há nada conclusivo.

No cenário de corrupção endêmica, mão de obra qualificada pode tornar-se escassa ou desviar-se para as práticas corruptas. Como há *corrupção condicional* (prática generalizadamente aceita que possibilita a sua proliferação) “a alocação de talentos será pior: os indivíduos talentosos e com sólida formação tenderão mais a se envolver em parasitismo do que em trabalho produtivo” (MAURO, 2002, p. 141). A industrialização depende do trabalho positivo desses profissionais qualificados, mas se eles se voltam ao parasitismo, o crescimento econômico será anulado. Sem investimento educacional, faltarão empregados qualificados para trabalhos especializados nos parques industriais. A mão de obra qualificada restante preferirá buscar, como ocorreu em Uganda, melhores condições de trabalho, reconhecimento profissional e dignidade pessoal no exterior, essencialmente nos países centrais (RUZINDANA, 2002, p. 205).

Circulação de capital é um estímulo à economia. O lucro de uma empresa precisa ser reinvestido na economia para desenvolvê-la a longo prazo. A renda dos trabalhadores e os lucros dos empresários também precisam circular no mercado, assim o mercado continuará aumentando e demandando mais produtos e serviços, ampliando a economia. Devido à ilegalidade da corrupção, o capital acumulado por meio de propinas, subornos, peculato ou malversação, não costuma ser reaplicado na economia. Nye (1967, p. 419-20, tradução nossa) levanta a possibilidade da acumulação de capital favorecer a economia, mas logo em seguida questiona “se o capital acumulado é então usado para promover o desenvolvimento econômico ou se acaba em bancos suíços”.

Se o dinheiro desviado pela corrupção for e permanecer em paraísos fiscais, ele não será reaplicado na economia e não favorecerá o crescimento econômico. Entretanto, a população local sofrerá mais ainda, pois o dinheiro desviado é dinheiro público que deveria ser usado para aumentar a sua qualidade de vida.

É provável que as propinas, mais que outras verbas, sejam desviadas para atividades ilegais ou para contas em bancos estrangeiros, visto que já são ilegais e devem ser mantidas em sigilo. Evidentemente, se os subornos são extraídos dos lucros de uma multinacional o desvio dele no exterior pode surtir um efeito marginal na sociedade. O suborno é uma mera transferência do excedente de rendimentos do contratante para os agentes do governo. Entretanto, não se trata de um resultado geral. Os subornos podem ser retirados dos lucros já inflacionados em decorrência da natureza corrupta da transação. Logo, a exportação de subornos é uma forma de fuga de capital que costuma sair cara para os cidadãos do país. (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 77)

O empreendedorismo local não aumenta com a corrupção disseminada, ao contrário, o retrai. Apesar das empresas de menor porte serem importantes para o desenvolvimento social e econômico, essas encontram dificuldade para se manter em ambientes corruptos. Mesmo que haja crescimento econômico, ele provavelmente ocorrerá em mercados monopolistas que não favorecem o desenvolvimento industrial local (ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 80). Rose-Ackerman (2002, p. 80) alerta que

[m]uito embora pagamentos de subornos individualizados possam facilitar transações comerciais, a tolerância à corrupção disseminada não é uma receita para o crescimento. Em vez disso, o desenvolvimento econômico aumenta as rendas improdutivas disponíveis para a distribuição [e provavelmente serão depositadas nos paraísos fiscais].

Estados com abundância de recursos naturais estão ainda mais suscetíveis à corrupção. Segundo Mauro (2002, p. 139), recursos naturais são fontes de renda improdutivas “já que tais recursos podem ser vendidos a preços muito superiores aos custos de extração”. Essa discrepância entre os custos e o preço final dos recursos naturais possibilita que pagamentos corruptos sejam agregados ao preço final com maior facilidade, podendo ser “confundidos” com impostos e burocracias.

Estados em desenvolvimento são mais economicamente dependentes da exportação de recursos naturais que os desenvolvidos, e, conseqüentemente, possuem mais possibilidades de corrupção (NYE, 1967; MAURO, 2002). As elites corruptas não desenvolverão contrapesos a essa dependência a recursos naturais, pois seus ganhos estão associados ao seu comportamento parasitário.

Essa vinculação econômica a recursos naturais é ruim ao desenvolvimento econômico a longo prazo. A economia torna-se refém da variação internacional dos preços e fica à mercê do comportamento internacional. Como se canalizam os investimentos no setor agrário ou minerador, a industrialização não é incentivada. No caso de desequilíbrio econômico internacional, Estados exportadores de recursos naturais perdem venda, não conseguem lucros com a exportação e, conseqüentemente, não possuem recursos para importar produtos manufaturados que são incapazes de produzir internamente.

Putin estabeleceu um governo autoritário reconhecidamente corrupto na Rússia e justificou o crescimento econômico russo durante o seu mandato como produto do tipo de regime que fora implantado. McFaul e Stoner-Weiss (2008) analisaram os “Mitos do Modelo Autoritário” do governo Putin e verificam que o autoritarismo estabelecido pelo ex-agente da KGB não influenciou no crescimento econômico.

O golpe de sorte do Putin veio na forma de aumentos no preço do petróleo mundialmente. Mundialmente, os preços começaram a subir em 1998, caíram um pouco novamente de 2000 a 2002, e tem continuado a subir desde então, se aproximando a US\$100 o barril. Economistas debatem qual fração do crescimento econômico da Rússia é atribuído diretamente ao aumento dos preços das commodities, mas todos concordam que o efeito é extremamente alto. A autocracia crescendo dentro da Rússia obviamente não causou o aumento no preço do petróleo e do gás natural. Se qualquer coisa, a [relação de] casualidade corre no sentido oposto: o aumento na receita da energia permitiu o retorno da autocracia. (MCFAUL; STONER-WEISS, 2008, p. 80, tradução nossa)

O artigo escrito por McFaul e Stoner-Weiss foi publicado em 2008, um ano antes da crise econômica atingir o sistema internacional. Quando comparados o preço anual do barril de petróleo com o crescimento anual do PIB russo, percebe-se que o PIB caiu em 2009, o ano da crise<sup>12</sup>. A economia da Rússia vinha crescendo ancorada na exploração do gás natural e do petróleo, com o preço do barril atingindo o ápice em 2008, no valor de quase \$100 dólares. Quando houve a crise, a economia da Rússia se viu dependente de uma *commodity* que estava desvalorizada internacional, impulsionando a crise financeira.

O governo Putin foi marcado pelo confisco de empresas petrolíferas, a perseguição de opositores, a ameaça cotidiana à segurança e ao direito à propriedade, a deterioração da saúde pública e o alastramento da corrupção. Para Mcfaul e Stoner-Weiss (2008), isso prejudicou o desempenho de companhias anteriormente privadas e diminuiu o investimento externo e interno. Os autores já mostravam em 2008 a fragilidade econômica russa, e como o seu sistema corrupto só deteriorava o seu crescimento econômico<sup>13</sup>. Mcfaul e Stoner-Weiss (2008, p. 83, tradução nossa) concluem indagando se o crescimento russo teria sido maior em um sistema democrático:

<sup>12</sup> O preço anual do barril de petróleo aumentou anualmente até 2008, saindo do valor de US\$30,26 em 2000 e chegando a US\$99,75 em 2008 (US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION, 2013). O PIB russo cresceu no mesmo período, indo de US\$260 bilhões em 2000 para US\$1,661 bilhões em 2008 (WORLD BANK, 2012). Quando a crise ocorreu, o preço do barril caiu para US\$62,09 e o PIB russo também caiu para US\$1,223 bilhões.

<sup>13</sup> Para Mcfaul e Stoner-Weiss (2008), Putin oprimiu a oposição, confiscou as empresas dos empresários que eram contrários à sua política autoritária e autocrática, reduziu a autonomia dos governantes regionais (quando não os substituiu) e das OINGs, e permitiu a instauração da corrupção em seu círculo político. Segundo os mesmos (2008, p. 76) o cenário hostil a investimentos e a corporações externas fez com que o Banco Mundial colocasse a Rússia em 97º lugar de 134 países “fáceis de fazer negócios”. O autoritarismo e a autocracia estabelecidos por Putin posicionaram a Rússia em uma bolha que estava dando sinais já em 2008 que iria explodir.

O fortalecimento das instituições de *accountability* – um partido real de oposição, media genuinamente independente, um sistema judiciário não subordinado ao controle do Kremlin – teria ajudado a domar a corrupção e a assegurar os direitos à propriedade, e teria, assim, encorajado maiores investimentos e crescimento.

Países em desenvolvimento são economias frágeis ou ainda dependentes de capital externo, e, por isso, necessitam de auxílio ao desenvolvimento para constituir ou manter estabilidade econômica e social. No entanto, Estados manchados pela corrupção reduzem a “eficiência dos fluxos de auxílio [...], através do desvio de verbas de seus projetos originais” (MAURO, 2002, p. 141). Percebendo isso, os doadores internacionais, incluindo o FMI (2012) e o Banco Mundial (2012), passaram a associar o envio de auxílio a políticas de boa governança e de combate à corrupção. Indicadores internacionais de corrupção, como o IPC, estão sendo usados como critério para guiar as decisões de envio de auxílio (RAZAFINDRAKOTO; ROUBAUD, 2010, p. 1059).

O dinheiro arrecadado para ajudar a Indonésia após o tsunami de 2004 foi retido por receio dos governantes locais desviarem os recursos antes que esses chegassem às pessoas que realmente precisavam (BBC, 2005). A devastação causada pelo tsunami foi tamanha que o país não conseguiria se reconstruir sem o auxílio externo. Em 2005, a Indonésia se prontificou a diminuir e a monitorar a sua corrupção, elaborando um projeto de cooperação em conjunto com a Transparência Internacional, o Banco Asiático e a OCDE (BAD; OCDE; TI, 2005). Enquanto isso, a população local sofria efeitos do desastre natural.

A corrupção proporciona crescimento econômico a curto prazo como defendido por autores como Allen e Qian (2007), no entanto os custos econômicos da corrupção a longo prazo derrubam o mito da associação positiva entre corrupção e economia. A infraestrutura não se desenvolve e fica defasada. Há a possibilidade de uma má administração pública, com a alocação dos gastos públicos a setores que não beneficiam o desenvolvimento econômico duradouro. Estados em desenvolvimento não conseguem atrair investimentos, capital e auxílio internacional, do qual dependem para a elaboração de qualquer projeto econômico. Estados com corrupção endêmica caem em círculos viciosos, e os Estados não endêmicos, mas que não coíbem a corrupção, não atingem seu potencial real de crescimento devido à prática.

A corrupção não é um meio para se obter crescimento econômico, pois economia não deve ser a única meta de um governo. Com a crescente conscientização internacional para problemas antes desconsiderados, Estados e governos estão tendo que repensar suas políticas e seus posicionamentos quanto ao desenvolvimento social, político e ambiental em conjunto com o econômico. Com os avanços tecnológicos vieram o compartilhamento de informações

e ideias em nível global e instantâneo, e cidadãos de países desenvolvidos e em desenvolvimento não estão mais alheios aos problemas do restante do mundo.

Há ainda a autoalienação e o egoísmo, mas há também cidadãos conscientes e cada vez mais globais. Os custos da corrupção são conhecidos e divulgados, assim como a área acadêmica vem se posicionando contra essa prática em detrimento do desenvolvimento social e do político. O pensamento global contra a corrupção está mudando, assim como o posicionamento estatal e as relações internacionais, como será visto adiante.

## **2. O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA: A INTENSIFICAÇÃO DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E A NECESSIDADE DE COOPERAR NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

A crescente conscientização internacional sobre os efeitos perversos e negativos da corrupção, embasada na produção acadêmica sobre o tema, possibilitou que o combate à corrupção se associasse aos princípios do desenvolvimento e entrasse para a discussão internacional da ordem pós-Guerra Fria. A nova percepção da prática, no entanto, não ocorreu de um dia para o outro. Foi um processo longo que começou, ironicamente, em meio a um ambiente extremamente desfavorável: na década de 1970, durante a Guerra Fria.

Os Estados Unidos foram os primeiros, e por muito tempo os únicos, a adotarem uma lei antipropina internacional, a Foreign Corrupt Practice Act. A lei proibia indivíduos e empresas nacionais de realizarem pagamentos de propinas a funcionários públicos estrangeiros, criando uma desvantagem competitiva perante as corporações dos outros países centrais do bloco capitalista. Houve algumas tentativas de internacionalizar a lei, mas elas encontraram grandes forças contrárias na comunidade comercial internacional e acabaram não colhendo frutos.

A análise dessa iniciativa estadunidense é imprescindível para compreender a posterior criação do regime anticorrupção e como a realidade do sistema influencia o combate à corrupção. Para tanto, a primeira parte desse capítulo discorrerá sobre a criação da FCPA, seus componentes jurídicos e legais e o contexto em que ele ocorreu, incluindo a tentativa frustrada de internacionalizá-la durante a Guerra Fria. Depois, na segunda parte, será feita uma análise teórica da ordem internacional pós-Guerra Fria embasada no debate entre o realismo e o liberalismo.

As análises acadêmicas concentram-se na corrupção doméstica e negligenciam a corrupção internacional, duas coisas distintas e interligadas. A quantidade de estudos sobre a corrupção internacional e seus efeitos sobre as relações internacionais é escassa. Por isso, a última parte deste capítulo se dedica a definir o que é a corrupção internacional e quais são seus efeitos nas relações internacionais, para depois estabelecer porque a cooperação internacional é necessária.

## 2.1. OS PRIMÓRDIOS DA INICIATIVA INTERNACIONAL CONTRA A CORRUPÇÃO DURANTE A GUERRA FRIA

*“Bribery overseas was foreign policy, not domestic crimes”*

*Henry Kissinger*

O desenvolvimento e a aquisição de armas nucleares constrangeram as possibilidades de conflito bélico entre a União Soviética (URSS) e os EUA e marcaram o delineamento da política internacional por grande parte do século XX. A possibilidade de um confronto armado resultar em cenários quase apocalípticos à humanidade (ou a parte dela) integrou o imaginário popular e político da época. A tensão que se alastrou pelo mundo devido à Crise dos Mísseis em 1962 é um exemplo clássico. Entretanto, o conflito direto entre as superpotências respeitaram os limites impostos pelos avanços nucleares e se restringiram ao campo da política, economia e ideologia e não ao campo de batalha, originando daí o nome de Guerra Fria. Isso não significa que não ocorreram guerras localizadas e derramamento de sangue pelas duas superpotências, só que esse tipo de “solução de controvérsias” se reservou a países periféricos e foi rotulado como a luta entre o capitalismo e o socialismo, entre o bem e o mal – o que variava de acordo com qual superpotência estava discursando.

A Guerra Fria foi um cenário de insegurança internacional. A possibilidade de retaliação pelas potências, mesmo nos países que compunham seu bloco de aliança, era alta. Havia uma discrepância entre os poderes da URSS e dos EUA perante o restante do sistema. Como a guerra não poderia recorrer a fins militares, os dois líderes mundiais recorreram à propagação das suas ideologias como meio para ganhar a guerra. Exportar o *American Way of Life*, mostrar-se mais capacitado belicamente para proteção de seus aliados, defenderem o capitalismo e se afirmar à frente nas inovações tecnológicas – como na corrida espacial, tudo facilitava angariar seguidores ao bloco.

Quando a sedução ideológica não funcionava, a intervenção militar era colocada em prática. Guerras nos países periféricos, entre grupos pró-socialistas e pró-capitalistas se alastravam, e sempre tinha uma participação estadunidense e soviética no confronto. Exemplos são inúmeros, como a Guerra da Coreia, a Guerra do Vietnã e a Guerra do Afeganistão, entre outros. Além disso, historicamente os EUA sempre vislumbraram a América Latina como o seu quintal, e as intervenções no continente foram provavelmente as mais corriqueiras no período. Ditaduras militares foram apoiadas e financiadas pelos EUA

para impedir que o inimigo se instalasse tão próximo do seu território, mesmo que esses regimes fossem totalmente contrários aos discursos democráticos dos líderes estadunidenses.

Em meio à insegurança internacional causada pelo conflito, a velha prerrogativa realista de autoajuda (self help) e de que os fins justificam os meios dominou a política externa das superpotências mundiais, e a proliferação da corrupção justificava-se como um desses meios. Franco e Wood (2012) afirmam que a corrupção é um subproduto da Guerra Fria, pois a prática foi uma forma de comprar a permanência dos governos no seu bloco econômico ou ideológico. Dentro do bloco capitalista,

os governos autoritários surgidos ou fortalecidos nessa época faziam empréstimos em instituições financeiras internacionais, bancos internacionais ou com governos dos países capitalistas mais ricos para realizar projetos de desenvolvimento em seus países, mas boa parte dos recursos era desviada para seus cofres privados. Os países doadores certamente suspeitavam do destino final destas verbas, mas não tomavam atitudes eficientes de combate a essa prática com o fim de manter os recebedores alinhados politicamente (FRANCO E WOOD, 2012, p. 137).

A produção acadêmica na época, como analisado no primeiro capítulo, respaldou a proliferação da corrupção, agravando-a. Cabe ressaltar que como o capitalismo se viu vitorioso ao final da guerra, a análise desse estudo, assim como o de Franco e Wood (2012), centraliza-se nos acontecimentos desse bloco (apesar de a corrupção ter sido um meio das duas superpotências). Com os argumentos econômicos de autores como Huntington (1973), agentes econômicos dentro do bloco capitalista encontravam justificativas não só para pagar propina a oficiais públicos estrangeiros, como também para, em alguns casos, deduzir esses pagamentos no imposto de renda.

No decorrer do século, a percepção dos custos da corrupção (vide capítulo 1) foi gradativamente sendo estudada e muitos atores (como a ONU e alguns setores da sociedade civil global) começaram a agregar aos seus discursos os entraves que a corrupção geraria ao desenvolvimento. Mas, o verdadeiro ponto de partida no combate à corrupção internacional veio quando uma potência aderiu à causa em sua agenda internacional.

### 2.1.1. A LEI CONTRA PRÁTICAS CORRUPITAS (FCPA) E A SUA IMPLICAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA.

Os Estados Unidos, apesar de terem ancorado sua política externa inúmeras vezes no intervencionismo e unilateralismo, sempre se propuseram a ser os defensores internacionais dos princípios do livre comércio e da democracia. Um dos fundamentos para se romper com o isolamento internacional, que caracterizou a política externa dos EUA até praticamente a entrada do país na Segunda Guerra Mundial, foi esse conceito de que seriam os defensores do bem e tinham o destino de reproduzir modo de vida. Além dos líderes acreditarem nesse papel, parte da própria população estadunidense assume essa premissa, que para eles é quase heróica, seu “Destino Manifesto”. Há sempre um inimigo que representa uma ameaça aos princípios estadunidenses, seja ele o socialismo da Guerra Fria ou o terrorismo dos tempos atuais.

No início da década de 1970, a superpotência, no auge da Guerra Fria, se defrontou com um problema doméstico que abalou internamente os princípios tão caros à população. Dessa vez, não foi um inimigo externo que ameaçou a liberdade e a democracia dos EUA ou seu desenvolvimento no sistema. Não foi uma minoria interna ou um político qualquer que causou tamanha controvérsia. Foi o próprio presidente eleito que se envolveu em um esquema de corrupção tão afrontoso que lhe custou o cargo e a revisão interna da forma como os EUA e suas multinacionais estavam conduzindo as políticas relativas à corrupção.

Em Junho de 1972, cinco homens foram presos tentando colocar escutas no Comitê Nacional Democrata – que se encontrava no complexo Watergate, em Washington –, e, a subsequente investigação do caso, influenciado por uma série de publicações investigativas do jornal *The Washington Post*, levou à descoberta do envolvimento do próprio presidente Richard Nixon no escândalo político que ficou conhecido como Watergate (THE WASHINGTON POST, 2013). Nixon chegou a dizer em rede nacional que não era um trapaceiro, mas em 1974, após uma extensa investigação do FBI e do Senado, o presidente se tornou o primeiro na história dos Estados Unidos a renunciar, com a iminência de um *impeachment* e com toda a pressão pública. A superpotência encontrava-se envolvida em um sério escândalo político de corrupção que chegou a envolver a CIA e inúmeras multinacionais estadunidenses. A imagem e a moral dos EUA estavam manchadas, pelo menos perante a população estadunidense (CRAGG, WOOFF, 2013).

O próprio Congresso parecia concordar com isso. O envolvimento multinacional em práticas corruptas internacionais foi investigado a fundo no período pós-Watergate, e foi

divulgado em 1977 que mais de 400 companhias, incluindo 117 da Fortune 500, afirmaram ter realizado pagamentos questionáveis ou ilegais no exterior (CUERVO-CAZURRA, 2008, p. 636). Ainda em 1977,

o SEC [Securities and Exchange Commission] informou que as empresas estavam usando "caixa dois" secretos para fazer contribuições ilegais de campanha nos Estados Unidos e pagamentos corruptos a funcionários estrangeiros no exterior, e estavam falsificando seus registros financeiros corporativos para esconder os pagamentos. (CRIMINAL DIVISION OF THE U.S. DOJ; THE ENFORCEMENT DIVISION OF THE U.S. SEC, 2012, p. 3, tradução nossa)

Para Cragg e Woof (2013, p. 5), relatórios, denunciando que a International Telephone and Telegraph Corporation (ITT) havia oferecido à CIA 1 milhão de dólares para impedir a eleição de Salvador Allende (candidato marxista) ao governo do Chile em 1970, foram os primeiros sinais de que algo estava errado na conduta internacional das empresas estadunidenses. A história tornou-se pública em 1972, e, ainda segundo os autores, a comissão encarregada de investigá-la concluiu que não havia nenhuma infração legal na conduta da ITT, mas que sua conduta ética havia sido transgredida.

A justificativa das corporações estadunidenses era que o mercado internacional estava extremamente competitivo, devido ao fortalecimento das economias europeias e japonesas, e que pagamento de propina era uma conduta implicitamente aceita por todos, sendo que alguns países, inclusive, aceitavam a dedução do pagamento de propinas no imposto de renda (CRAGG, WOOF, 2013). Independentemente das alegações das corporações, o Congresso dos EUA, pressionado pela baixa moral imposta à estrutura política e tentando restaurar a imagem das multinacionais, decidiu criminalizar a propina. Já haviam mecanismos domésticos que tornavam essa prática ilegal, mas não um mecanismo que impedisse essa conduta internacionalmente, e para isso, em 1977, o Congresso aprovou a *Lei Contra Práticas Corruptas Internacionais* (FCPA) – Foreign Corrupt Practice Act.

#### *A FCPA E SUAS EMENDAS*

Basicamente, a FCPA de 1977 adotou uma dupla abordagem no combate à corrupção:

Primeiro, a FCPA instituiu a obrigatoriedade de manutenção de registros e de requisitos de controle interno específicos; esses requisitos procuraram fornecer um mecanismo para que o governo descobrisse pagamentos corruptos. Segundo, o FCPA criminalizou a propina a um funcionário estrangeiro. (CLEVELAND; et. al., 2009, p. 203, tradução nossa)

O pagamento de propina era proibido nos casos em que são realizados diretamente entre a empresa e o funcionário público estrangeiro ou quando há intermédio de um agente

facilitador (CUERVO-CAZURRO, 2008, p. 636). Oficiais de empresas estrangeiras, sem ligações políticas ou governamentais são excluídos (CRAGG, WOOF, 2013, p. 10). A lei não tipificava pagamentos facilitadores (*grease payments*) como uma conduta criminosa, por preocupar-se apenas com a corrupção em grande escala (CRAGG; WOOF, 2013; CUERVO-CAZURRO, 2008). Assim, não era ilegal às empresas pagar propinas com a finalidade de acelerar os entreames burocráticos, em cenários de corrupção em pequena escala.

Na criação, a dupla abordagem da lei resultou na divisão de responsabilidades com relação à aplicação da lei, em vigor até hoje. O Securities and Exchange Commission (SEC) ficou responsável pela execução civil das disposições antipropina e de contabilidade relativas aos emissores (*issuers*), enquanto o Departamento de Justiça (DOJ) ficou responsável por todas as execuções criminais das disposições da FCPA e pela execução civil das violações antipropina (DARROUGH, 2010, p. 262).

Ao longo dos quase 40 anos que a lei existe, ela sofreu duas emendas, uma em 1988 e outra em 1998. Segundo Cragg e Woof (2013), a primeira emenda foi *corporate friendly* (amigável às corporações) em dois aspectos.

O primeiro aspecto diz respeito à modificação do termo *reason to know* para *know*. Na FCPA de 1977, empresas poderiam ser processadas por indícios de envolvimento (“*reason to know*”) com agentes que repassariam como propina os pagamentos realizados a eles (CUERVO-CAZURRA, 2008). Com relação ao processo investigativo, isso evitava que ocorresse vistas grossas. Entretanto, *reason to know* não gerava segurança jurídica, ou seja, não havia a certeza de que o tratamento seria sempre o mesmo. Não havia garantias às empresas. Na emenda de 1988, em transações envolvendo agentes intermediários, para se enquadrar em conduta criminal, a empresa tinha que estar ciente<sup>14</sup> (*know*) de que tais pagamentos ilegais seriam realizados (Ibid.), estabelecendo maior precisão à aplicação da lei antipropina e, conseqüentemente, dando maior segurança jurídica às empresas.

A segunda modificação *corporate friendly* são duas defesas afirmativas<sup>15</sup>: “(1) a defesa de lei local; e (2) a defesa de despesa promocional razoável e de boa fé” (CRIMINAL DIVISION OF THE U.S. DOJ; THE ENFORCEMENT DIVISION OF THE U.S. SEC, 2012, p. 3, tradução nossa). A primeira permitia às empresas realizar pagamentos que fossem

<sup>14</sup> Na tradução em português do FCPA oficial (2013), disponível no site do SEC, a tradução do termo *know* é ciente. Além disso, a tradução ainda estabelece que “*domestic concerns*” é empreendimentos nacionais e *issuer* é emissor.

<sup>15</sup> O termo “defesa afirmativa” é a tradução empregada nesse trabalho do termo legal estadunidense *affirmative defense*. A definição é: quando a defesa estabelece nova matéria, fundamenta em argumentos legais, que fornece uma defesa contra o caso do requerente, ao mesmo tempo em que assume que a denúncia é verdadeira (MERRIAM- WEBSTER, 2013).

considerados legais no país-sede da negociação ou pagamentos feitos a agentes sob a égide de contratos que preveem condições promocionais razoáveis (CRAGG; WOOF, 2013, p. 10).

Além disso, na emenda de 1988, pagamentos facilitadores, que não foram regulamentados na lei original, também foram explicitamente definidos e excluídos de sanções, independentemente se realizados em alto ou baixo escalão dos governos (Ibid.).

A emenda de 1998 foi feita com o intuito de conformar a FCPA à Convenção contra a Corrupção de Funcionário Público Estrangeiro da OCDE, ou Convenção Antipropina.

Estas alterações expandiram o escopo FCPA para: (1) incluir os pagamentos efetuados para assegurar "qualquer vantagem indevida", (2) atingir certas pessoas estrangeiras que cometem um ato na prossecução de uma propina estrangeira, enquanto nos Estados Unidos, (3) cobrir organizações internacionais públicas [OIGs] na definição de "funcionário público estrangeiro"; (4) adicionar uma base alternativa para a jurisdição com base na nacionalidade, e (5) aplicar sanções penais a cidadãos estrangeiros empregados ou atuando como agentes de empresas americanas. (CRIMINAL DIVISION OF THE U.S. DOJ; THE ENFORCEMENT DIVISION OF THE U.S. SEC, 2012, p. 4, tradução nossa).

Desde sua criação, a FCPA possui alto grau de extraterritorialidade<sup>16</sup>. A lei é aplicável à conduta realizada por uma empresa ou um indivíduo estadunidense em solo estrangeiro, podendo ser encarada como uma afronta à jurisdição nacional do outro Estado, assim como à sua soberania.

A emenda de 1998 agregou ainda mais extraterritorialidade à lei. Agora indivíduos ou empresas estrangeiras estariam submetidos à FCPA baseados no princípio da nacionalidade da jurisdição, e não da territorialidade, removendo a necessidade da existência de um comércio interestatal entre as partes. Um pagamento de propina a um oficial público estrangeiro está suscetível à FCPA mesmo se todo o processo ocorrer integralmente em outra jurisdição.

Além disso, indivíduos estrangeiros podem ser julgados como infratores se estiverem agindo em nome de um empreendimento nacional dos EUA ou se estiverem em território dos EUA e conduzirem diretamente ou por intermédio de um agente, se envolver em qualquer ato de prossecução de um pagamento de propina. Isso inclui qualquer pagamento ilícito perante a FCPA que passa por comércio, instrumentalidade ou comunicação interestatal. (CRIMINAL

---

<sup>16</sup> “O termo extraterritorialidade é freqüentemente usado livremente. Geralmente entende-se que ela, no entanto, se referir aos casos em que os legisladores autorizam tribunais a exercer jurisdição com base que não seja um territorial. Isto inclui a jurisdição sobre cidadãos do próprio país (jurisdição nacionalidade), sobre o comportamento externo que causa dano dentro da fronteira de um estado (jurisdição efeitos territorialidade ou objetiva), sobre a conduta estrangeira que ameaça a segurança do Estado ou interfira com o funcionamento das funções de governo (princípio da proteção), sobre a conduta estrangeira, onde a vítima é um nacional (personalidade passiva), e sobre certos tipos de crimes acordados universalmente (universalidade)” (PARRISH, 2012, p.280).

DIVISION OF THE U.S. DOJ; THE ENFORCEMENT DIVISION OF THE U.S. SEC, 2012, p. 11-2)

Assim, realizar um telefonema ou enviar um e-mail, mensagem de texto, ou fax de, para ou através dos Estados Unidos envolve o comércio interestadual - como também o envio de uma transferência bancária de ou para um banco dos EUA ou usar o sistema bancário dos EUA, ou viajar através das fronteiras estaduais ou internacionais de ou para os Estados Unidos. (Ibid., p. 12)

Dois casos expostos por Shearman & Sterling LLP (2013) exemplificam a redefinição da jurisdição e a extraterritorialidade da FCPA. Primeiro, em um caso que em que o tribunal ainda não se pronunciou, a SEC acusou a matriz da empresa *Biomet* de pagamento de propina com base em provas que um réu recebeu e mandou e-mails sobre o esquema de locais fora dos EUA, mas através de um servidor dentro dos EUA, aplicando a instrumentalidade/comunicação interestatal. O outro caso foi com a empresa sul-africana *Net 1 UEPS Technologies, Inc.* A empresa, acusada de pagar propina a funcionários sul-africanos, não passou por nenhuma comunicação, instrumentalidade ou comércio interestatal, não é empresa estadunidense, mas se enquadra na nova jurisdição por estar listada na Nasdaq. A SEC e DOJ ainda estão apenas investigando o caso, e precisam decidir se vão prosseguir com as acusações.

O último caso afronta diretamente a jurisdição sul-africana. Por ser um caso entre indivíduos, políticos e empresas da África do Sul, a autoridade de julgar e sancioná-los cabe ao país, e não aos Estados Unidos. A soberania sul-africana seria afrontada caso a SEC ou DOJ prosseguirem com o caso. É exatamente por conta disso, e dos outros fatores extraterritoriais, que a FCPA é questionada como um instrumento de imperialismo moral ou uma iniciativa unilateral de combater a corrupção internacionalmente, mas isso será abordado mais a frente. Antes, cabe analisar como a execução da FCPA é possivelmente influenciada pela política externa do governo estadunidense no período da Guerra Fria.

#### *O ELO ENTRE A FCPA E A POLÍTICA EXTERNA*

Cragg e Woof (2013) desenvolvem em seu estudo a hipótese de que a criação e a execução do FCPA tem ligação com as linhas da política externa do governo em vigor. A análise das diretrizes dos governos de Jimmy Carter, Ronald Reagan e George Bush pai apresentam leves indícios de que esse era o caso, mas a conjuntura internacional e a realidade interna também são relevantes.

Há quase uma tradição nos Estados Unidos dos republicanos e democratas definirem suas políticas externas favorecendo respectivamente o *high politics* (ou *hard power*) ou o *low*

*politics (soft power)*. Os republicanos, mais propensos ao *high politics*, priorizam expressar sua força internacionalmente fundada na capacidade bélica, baseando as políticas externas em cálculos de poder e nos interesses nacionais. Os democratas, por sua vez, demonstram maior afinidade com *low politics*, ou seja, expressando o poder pela sua capacidade econômica e, às vezes, moral.

Nos primeiros anos após a queda de Nixon, o descontentamento dos estadunidenses com a estrutura política dos Estados Unidos era alto. O destino glorioso como representante da moral estava fragilizada por acontecimentos domésticos, e a fé da população estava em cheque. Em consequência desse clima, Carter conseguiu se eleger – na primeira eleição pós-escândalo – com a plataforma de reafirmar a imagem estadunidense de defensor dos valores do liberalismo e da democracia.

O seu governo se propôs a enfrentar os soviéticos – representação da ortodoxia implacável e imutável – numa competição moral. Segundo Schilling (2002), Carter se propôs a por um fim ao intervencionismo, à agressividade e a falta de escrúpulos da política externa dos Estados Unidos. Isso se deu por intermédio, entre outros, do combate à corrupção e do estabelecimento de uma conduta eticamente correta nas multinacionais estadunidenses. Foi nesse período que a FCPA foi criada, em meio a uma política externa favorável à investigação e à execução (CLEVELAND; et. al., 2009; CRAGG, WOOF, 2013).

O seu discurso, associado à fragilidade econômica pelo qual os Estados Unidos passaram durante o seu mandato, acabaram, no entanto, manchando a imagem internacional da superpotência.

Desgraçadamente, a política dos direitos humanos serviu apenas para que o governo Carter acumulasse um rosário de derrotas, humilhações e perdas estratégicas. Não só não fez com que a URSS se sentisse constrangida ou acuada, como também a pregação humanitária de Carter, com seus sermões de direitos humanos, indispsôs o governo norte-americano com seus fiéis aliados no continente [latino americano]. Além disso, na prática, tal política inibiu o governo dele em poder auxiliar de maneira eficaz a dois históricos aliados dos seus interesses estratégicos: o Xá Reza Pahlevi, do Irã, e o ditador Anastácio Somoza, da Nicarágua - depostos, ambos, por levantes populares no ano de 1979. Por último, [...] a política dos direitos humanos foi interpretada como sintoma de fraqueza do império americano, [...] situação que se comprovava pela impotência dos Estados Unidos em conseguir socorrer seus funcionários diplomáticos sequestrados por [...] iranianos. (SCHILLING, 2002, p. 105-6)

A administração Carter ainda foi criticada pela condução questionável do dólar americano, que enfrentou uma séria crise em outubro de 1978 (CRAGG; WOOF, 2013, p. 18), e ameaçada economicamente no bloco capitalista pela Europa e o Japão, já totalmente recuperados das devastações da Segunda Guerra Mundial. Não é de se assustar que nas

eleições presidenciais de 1980, Carter não foi reeleito, perdendo para o candidato republicano Ronald Reagan, com seus posicionamentos agressivos. A percepção que a presidência com a ineficiência da política moralista em assegurar os interesses e até mesmo a defesa da liberdade e da democracia fez com que os estadunidenses fossem às urnas e elessem um líder ultraconservador que se propunha a voltar às raízes do *high politics*.

A recrudescência da Guerra Fria, representada pela ascensão de Ronald Reagan, fez com que o seu governo recorresse às conhecidas táticas de seus antecessores, como T. Roosevelt [...]. Desta forma, foram reativadas a política do *big stick*, a diplomacia das canhoneiras, a diplomacia do dólar e a ostensiva exibição de força como um instrumento válido na coação dos adversários ou inimigos em potencial. [...] J. Kirkpatrick, integrante do Conselho Nacional, [...] orientou o governo dos Estados Unidos [no governo Reagan] no sentido de uma maior aproximação com as ditaduras militares, cujos regimes foram classificados pelo eufemismo de “autoritários”, e, portanto, com possibilidades de receber auxílio militar, político, econômico e diplomático dos Estados Unidos, bem ao contrário dos regimes comunistas em geral, ditos “totalitários”, e, por conseguinte, impossíveis de serem reformados ou ganhos para a democracia. (SCHILLING, 2002, p. 107)

Reagan preocupou-se em consolidar (ou restabelecer) o poderio dos EUA através de uma política externa baseada nos cálculos de poder e no interesse nacional. Com a consolidação e expansão das economias europeias e japonesas, o republicano teve que adotar medidas para diminuir o incômodo que esses Estados estavam causando à sua supremacia dentro do bloco, e o caminho para isso era dar maior autonomia e força para as corporações estadunidenses trabalharem no exterior. Entretanto, as empresas dos EUA vinha argumentando há muito tempo que a FCPA criara uma desvantagem competitiva, pois os Estados Unidos eram não só o único ator que tinha uma lei antipropina, como algumas empresas europeias podiam inclusive deduzir no imposto de renda o pagamento de propina realizados em solo estrangeiro (CRAGG; WOOF, 2013). As empresas eram o meio de expandir a economia estadunidense no mundo, e, assim, os interesses das empresas tornaram-se os interesses nacionais na política externa de Ronald Reagan.

Os padrões de execução da FCPA também mudaram na administração Reagan: financiamento dos órgãos responsáveis por investigar e aplicar a lei antipropina foi reduzido (CLEVELAND; et. al., 2009); poucos promotores do DOJ foram autorizados a conduzir casos da FCPA (CRAGG; WOOF, 2013); e a própria rigidez da FCPA foi abrandada com a inclusão em 1988 das emendas *corporate friendly* de inclusão de defesas afirmativas, entre outras.

O próprio governo Reagan se envolveu em um escândalo imoral, se não, corrupto. O fracasso na Guerra do Vietnã, especialmente durante o governo Carter, fez com que o congresso dos Estados Unidos temesse novos fracassos em intervenções similares e proibiu Reagan de se envolver diretamente no conflito em progresso na Nicarágua (SCHILLING,

2002). Um dos efeitos do envolvimento do Nixon no escândalo Watergate foi a subsequente diminuição dos poderes do presidente dos EUA, aumentando a relevância do Congresso (Cragg; Woof, 2013). Com os constrangimentos impostos a Reagan, os assessores do presidente assumiram clandestinamente para si a responsabilidade de apoiar os Contras – grupo que apoiava o retorno do ditador Somozista (Schilling, 2002, p. 108). O plano que eles colocaram em prática era o de vender armas ao então inimigo dos EUA, os Aiatolás do Irã, e com o montante arrecadado com a operação, passar por cima da decisão do Congresso, e financiar o movimento dos Contras (Ibid.).

O esquema foi descoberto, e, numa tentativa de obstruir as investigações, o coronel Oliver North, chefe da operação, destruiu grande parte dos documentos do caso, que, de acordo com Cragg e Woof (2013, p. 19), possivelmente continham registros do envolvimento do próprio presidente no caso. Reagan não foi acusado de ter conhecimento do caso – as investigações concluíram que os envolvidos no caso Irã-Contra se deram sem autorização do presidente e do Congresso (Ibid., p. 19) –, mas surge a dúvida, quanto o presidente não sabia relativo a uma ação internacional que se alinhava às diretrizes de sua política externa que fora frustrada pelas limitações impostas pelo Congresso? Esse caso salienta a tendência do governo Reagan de fazer vistas grossas a condutas irregulares e antiéticas dentro e fora dos Estados Unidos, o que demonstra a sua posição frente à execução da FCPA.

Reagan permaneceu dois mandatos no poder até ser substituído pelo também republicano George Bush pai, último presidente da Guerra Fria. Dando prosseguimento à política do *high politics* do seu predecessor, Bush também não se preocupou com a FCPA. Novo fôlego só foi dado à lei antipropina após o final da Guerra Fria na administração de Bill Clinton.

Percebe-se que de fato, no período da Guerra Fria em que a FCPA vigorou, há certa ligação entre as diretrizes da política externa e a aplicação da lei. O governo Carter e sua *low politics* executou e apoiou mais a FCPA que os mandatos subsequentes do Reagan e do Bush pai, ambos com *hard politics*. Cragg e Woof (2013), responsáveis por levantar a hipótese, chegam à mesma conclusão, ressaltando que as provas são, no entanto, extremamente circunstâncias. Mas, os autores esqueceram-se de considerar um importante componente nessa equação, a ordem internacional em que essa relação se desenvolveu.

O ambiente internacional da Guerra Fria era hostil e inseguro. Políticas externas ancoradas em pressupostos realistas de *high politics* vigoravam, especialmente entre Estados com o mesmo nível de poder, enfatizando a relação entre os EUA e a URSS. Uma ordem assim não é propensa à aplicação de uma lei antipropina com dimensões extraterritoriais como

a FCPA. A prevalência dos interesses nacionais e não dos coletivos prejudica qualquer tentativa de executar a lei, mesmo se ela tenta combater o pagamento de propina do lado fornecedor, pois empresas de outros Estados que não estão constrangidos por leis iguais podem pagar para ganhar as negociações.

Cragg e Woof (2013) dizem que não há dados concretos que a FCPA afetou os lucros das corporações no exterior e que provavelmente só foi custoso às corporações devido aos gastos que elas tiveram para adequar suas organizações aos novos processos de contabilidade e de antipropina da lei. Mas, não há como efetivamente negar que as empresas realmente estavam em posição desvantajosa no comércio internacional e que negócios foram perdidos porque as corporações não poderiam pagar propinas. O questionamento de Darrough (2010) cabe aqui: o pequeno número de casos analisados pelo SEC e/ou DOJ é pequeno porque a FCPA desencorajava o pagamento de propinas, ou era porque a execução da lei era fraca em face do pagamento de propina desenfreado?

### 2.1.2. A RESISTÊNCIA INTERNACIONAL À FCPA

Ela é uma lei que, desde sua criação em 1977, tem dimensão doméstica e externa, especialmente com o fortalecimento do princípio da extraterritorialidade na emenda de 1998. Para as corporações estadunidenses, isso produziu um estrangulamento nas suas participações na economia global cada dia mais feroz competitivamente. Como elas não conseguiram impedir que a lei fosse criada, se propuseram a fazer um *lobby* para pressionar o governo dos Estados a nivelar a competitividade internacional, especialmente entre os países desenvolvidos membros da OCDE.

Henry Ford, o vice-presidente que assumiu após a renúncia do Nixon e ficou no poder até perder a eleição de 1976 para Jimmy Carter, foi o primeiro a tentar internacionalizar a FCPA. Foi durante a sua administração que a FCPA foi elaborada, apesar de ela ter sido aprovada pelo Congresso na presidência posterior. Apesar de a lei ainda não existir efetivamente, Ford já sentia as pressões das suas empresas e propôs um acordo multilateral de antipropina no âmbito das Nações Unidas.

A proposta foi recebida pelos membros da ONU com críticas tanto dos países em desenvolvimento quanto desenvolvidos. Segundo Pieth (2002, p. 187), a expressão “pagamentos ilícitos” da proposta tinha que abarcar todos os modos de pagamentos, incluindo qualquer relação com regimes raciais como da África do Sul. Os últimos criticavam a nova tentativa estadunidense de estender unilateralmente os seus interesses no mundo, no que Glynn, Kobrin e Naím (2002) denomina de “exercício ilegítimo sobre a extraterritorialidade”.

Apesar de abandonar a iniciativa na ONU em 1979, já com Carter à frente das negociações, e a despeito das suspeitas dos países desenvolvidos, a OCDE fez uma *Declaração sobre Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais* (1976) que continha referências textuais à prática de propina internacional (CRAGG; WOOF, 2013; PIETH, 2002). Era um documento sem elo legal, que encontrou resistência das multinacionais e resultou em uma iniciativa infrutífera.

Para Glynn, Kobrin e Naím, os Estados Unidos seriam, até meados da década de 1990, o *escoteiro solitário* na luta contra a corrupção no sistema internacional. Que de fato os EUA foram solitários na sua luta até a Convenção Antipropina na OCDE muitos autores concordam (CRAGG; WOOF, 2013; CLEVELAND; et. al., 2009; DARROUGH, 2009; PIETH, 2002), mas que eles foram escoteiros nessa empreitada, é altamente questionável.

Quando se pensa em um escoteiro, destaca-se imediatamente o comportamento altruísta, algo que os Estados Unidos nunca foram na sua política externa, apesar do cenário atual de interdependência. Mesmo calculando o poder com base em ganhos absolutos ao sistema, os governos estadunidenses sempre buscaram maximizar seu poder dentro dos limites que lhes são impostos. O histórico da execução da FCPA e seu alinhamento à política externa em vigor corrobora com isso. Se os Estados Unidos interpretaram um papel, foi o de *advogado solitário*.

A FCPA foi criada para atender às insatisfações da população estadunidense frente a conduta questionável dos líderes e das suas corporações. A preocupação não era em diminuir a incidência da corrupção nos países onde ela ocorria, mas sim de amenizar o abalo moral interno – de que os Estados Unidos tinham o destino glorioso de propagar mundialmente os valores da liberdade e da democracia – que o escândalo Watergate deixou. Motivada pela opinião pública, a lei antipropina internacional passou, mas a aquiescência dessa pela comunidade comercial dos Estados Unidos não foi fortemente imposta e monitorada pelos presidentes. Mesmo Carter encontrou resistência ao defendê-la. A importância econômica das atividades internacionais das corporações estadunidenses é tamanha que, como dito anteriormente, seus interesses são os interesses da nação. A iniciativa era uma imposição unilateral da política estadunidense baseada em interesses nacionais próprios e não os do sistema, como Pieth levanta (2002).

No entanto, mesmo com o baixo número de processos e a relutância em aquiescer das multinacionais, os EUA eram os únicos que tinham um mecanismo que proibia propina internacional e ainda estavam bem a frente dos outros países no tema (quase vinte anos para ser mais preciso) (CLEVELAND; et. al., 2009, p. 205). O *advogado solitário* foi responsável

por introduzir o tema às relações internacionais, mesmo não sendo aceito até meados da década de 1990 e, por isso, sua iniciativa é extremamente válida.

Em 1988, devido à forte pressão das empresas, a emenda foi não só *corporate friendly* no seu texto, como também nas suas intenções de internacionalizar a FCPA: a emenda exigiu que o presidente realizasse negociações na OCDE para se chegar a um acordo internacional antipropina. A clara identificação de uma negociação na OCDE denota os interesses das empresas na elaboração da emenda. A OCDE é uma OIG de países desenvolvidos, compostos de empresas mais competitivas que as estadunidenses e que ainda podiam realizar pagamentos de propina dedutíveis no imposto de renda.

A hostilidade internacional representada pelo embate socialismo versus capitalismo favoreciam regimes e/ou líderes políticos em países periféricos extremamente corruptos. Governos foram financiados por meio da corrupção para alinhar-se aos interesses dos Estados Unidos. Cargos públicos eram meios de enriquecimento nesses Estados, e o dinheiro era fornecido pelas multinacionais internacionais. Um negócio estava a venda a quem pagaria o maior suborno. As empresas europeias e japonesas, em plena ascensão na década de 1970, viram na FCPA uma vantagem competitiva. Não só as empresas estadunidenses teriam maiores dificuldades em atender aos interesses corruptos dos funcionários públicos estrangeiros envolvidos na mesa de negócio, mas as empresas europeias ainda podiam deduzir no imposto de renda o pagamento de propinas (CRAGG; WOOF, 2013; GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 2002; PIETH, 2002). Obviamente, com tamanhos benefícios gerados pela FCPA, as empresas dos países desenvolvidos pressionaram para que não houvesse um acordo internacional antipropina, obtendo sucesso até 1997.

O ambiente da Guerra Fria não proporcionaria, em nenhum momento, uma situação favorável à internacionalização da lei. Kissinger (apud CRAGG; WOOF, 2013, p. 9, tradução nossa) chegou a argumentar que “um tratado internacional não era prático e que nunca angariaria aprovação de todos os membros da comunidade internacional”. De fato, no contexto em que ele se encontrava, isso era verdade. Entretanto, com a queda da União Soviética e o fim da Guerra Fria, a economia global se tornou cada vez mais interdependente e a população mundial se libertou do medo do desconhecido e pode se pensar e se conscientizar sobre temas como direitos humanos e meio ambiente, possibilitando que a corrupção internacional alcança-se pela primeira vez status de tema internacional.

## 2.2. O SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA

A ordem internacional durante a Guerra Fria priorizava a adoção de políticas externas de *high politics*. Governos que priorizam *low politics* faziam isso sob o pilar da *high politics*. As características inseguras e hostis do sistema internacional fizeram com que os Estados discursassem sobre valores econômicos de livre comércio, de democracia e de direitos humanos comuns, mas que praticassem políticas de poder, de interesses nacionais e de auto-ajuda inconsistentes com seus discursos. No caso dos Estados Unidos, mesmo presidentes favoráveis ao viés do *soft power* precisavam manter alianças ou parcerias com Estados que contrariavam seus discursos. Kennedy, por exemplo, além de financiar e treinar os militares que posteriormente assumiram o poder na América Latina, foi extremamente intervencionista ao autorizar a fracassada Operação da Baía dos Porcos em Cuba (SCHILLING, 2002).

A queda do Muro de Berlim em 1990 reunificou a Alemanha Ocidental (capitalista) com a Alemanha Oriental (socialista) e marcou o fim da Guerra Fria e o início de uma nova ordem internacional, que pode ser chamada de pós-Guerra Fria ou pós-moderna. A URSS se desfez formalmente um ano após e com ela o inimigo socialista dos valores capitalistas. As populações dos países centrais não tinham mais que temer o gigante soviético ou os valores socialistas. O capitalismo venceu, e logo ele começou a se espalhar por todos os cantos do mundo. A economia global nunca foi tão interligada e tão numerosa como no período pós fim da Guerra Fria.

Antes de analisar como a corrupção alcançou o status de tema de preocupação internacional, é necessário verificar como é o sistema pós-Guerra Fria das relações internacionais. A seguir, far-se-á um estudo teórico das relações internacionais, confrontando os pressupostos realistas – dominantes na Guerra Fria – com os pressupostos liberais para apurar qual melhor se encaixa na realidade contemporânea e ajuda a explicar como um tema, antes doméstico, como a corrupção, ganhou espaço na discussão internacional.

### 2.2.1. A ANÁLISE NA PERSPECTIVA ESTRUTURAL DO CENÁRIO INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA

O paradigma dominante dentro das relações internacionais é a teoria realista, principalmente porque seus pressupostos serviram de base para a política externa de vários Estados e explicaram relativamente bem o contexto internacional até o fim da Guerra Fria. As outras teorias internacionalistas quase sempre questionaram os paradigmas dominantes realistas. Não se pode abordar o sistema internacional sem analisar as suas ideias.

Para realistas, a anarquia presente no sistema internacional leva a uma sensação de insegurança e de medo, como no Estado de Natureza cunhado por Hobbes. Os Estados são os atores primários das relações internacionais. Seus interesses nacionais definem a agenda internacional, e eles se guiam somente para garantirem-se perante os outros. Poder é medido pela capacidade bélica e política (*high politics*), e todos os outros temas, como economia, são secundários (*low politics*). A posição estatal é sempre medida em relação à do outro. Busca-se sempre maximizar seus ganhos relativos, o que significa ter sempre mais que outros Estados. Toda instituição que surgir nesse ambiente existirá somente enquanto for de interesse dos Estados que a criaram. Qualquer outro ator internacional estará sempre subordinado à soberania estatal e à capacidade exclusivas desses de garantir por meio do uso da força que suas vontades sejam garantidas. (GONÇALVES; COSTA, 2011; SARFATI, 2005).

Desde o Tratado de Versalhes até a Guerra Fria, o sistema internacional era basicamente realista. Mecanismos para facilitar diálogos e criar ambientes abertos e transparentes eram inexistentes. O caso da Alemanha nazista negociando separada e secretamente com os EUA e a URSS, dois grandes inimigos, ilustra bem isso. Não são raros, até hoje, os governos de potências que se basearem em políticas externas realistas (recentemente do presidente Bush) e de conflitos regionais com contornos similares (Oriente Médio e Caxemira).

A cooperação é um fenômeno baseado na convergência de interesses comuns momentâneos. Uma parceria será mantida somente enquanto atender aos interesses dos Estados participantes. Segundo Waltz (1993), teórico da vertente realista, a cooperação geralmente seria estabelecida por meio de alianças militares para garantir que um Estado não se tornasse hegemônico dentro do sistema (Equilíbrio de Poder). Também poderia ser entre Estados fortes e fracos, onde os últimos procurariam se esconder sob a proteção dos poderosos, contra um inimigo comum (*Bandwagon*). A relação de poder na Era Napoleônica ilustra o primeiro tipo de aliança e o sistema bipolar da Guerra Fria o segundo. Resumidamente, Estados são egocêntricos e interesseiros, e a falta de um poder acima dos deles, com poderio militar, faz com que convivam diariamente preocupados com segurança, mesmo em situações de cooperação.

A posição da teoria dominante quanto à cooperação internacional parece ultrapassada no mundo pós-moderno. Primeiramente, em muitas partes do mundo (predominantemente entre as democracias ocidentais) a ameaça ou o uso da força não são empregados desde o fim das grandes guerras. A interdependência econômica seria o principal fator dissuasivo ao uso da força bélica. A adoção da economia de mercado e de políticas econômicas neoliberais em quase todo o globo dificulta a separação entre economia doméstica e externa. Tudo estaria

fortemente interligado havendo uma dependência mútua entre os Estados neoliberais. Cooperação é o caminho para solucionar os conflitos e para garantir ganhos a todos. As linhas entre *high politics* e *low politics* estão cada vez mais borradas.

Readaptando a sua teoria à pós-modernidade, Waltz (1993) defende que essa sobreposição de *high* e *low politics* é decorrente da relativa paz proporcionada pela militarização nuclear de várias potências internacionais. O nível de destruição mútua que uma guerra nuclear representa faz com que Estados que possuam armamentos nucleares tenham medo de usá-los e iniciar conflitos bélicos. Poder nuclear vem associado a um poder dissuasivo tanto do lado de quem o possui quanto de quem não o possui. Estados detentores de armas convencionais também temeriam enfrentar potências nucleares. Guerras quentes, durante e após a Guerra Fria, são travadas quase exclusivamente na periferia do sistema.

Essas mudanças contribuíram para o que Waltz afirma ser uma “paz problemática”. A paz se perpetua sem conflitos armados, mas o sistema ainda é anárquico e os Estados ainda são egocêntricos. A prerrogativa continua sendo a de ganhos relativos. Como guerras se tornam cada vez mais apocalípticas e improváveis, conflitos passam a ser travados na dimensão econômica, e poder passa a ser definido economicamente. *High* e *low politics* se misturam. Entretanto, para Waltz, economia só se tornou temática primária por conta do poderio bélico nuclear de alguns. Onde a distribuição de poder é ainda com bases em armas convencionais ou em conflitos entre periféricos e potências nucleares, conflito armado ainda se sobressai aos demais<sup>17</sup>.

Apesar da tentativa de modernização da teoria realista, Waltz mantém a perspectiva de que as OIGs, ou qualquer outro instrumento de institucionalização internacional, seriam o que Hertz e Hoffmann (2004, p. 50) classificam como *barcos vazios*, “existindo somente enquanto servem aos interesses dos Estados”. Keohane (2006, p. 76, tradução nossa) contra argumenta que a existência de instituições<sup>18</sup>

[...] podem ser explicadas nos termos do autointeresse; no entanto, as instituições resultantes exercem um impacto sobre as políticas estatais ao mudar os custos e benefícios das várias alternativas, e frequentemente tem efeitos imprevisíveis no decorrer do tempo.

<sup>17</sup> Recentemente Waltz (2012) comentou na revista *Foreign Affairs* que os constantes desequilíbrios e conflitos armados no Oriente Médio seriam contornados se o Irã tivesse como contrapor Israel e criar um equilíbrio de poder. Isso, segundo o autor, seria possível se o mundo Ocidental deixasse que o Irã adquirisse uma bomba atômica.

<sup>18</sup> Keohane (2006) nesse trecho do seu estudo refere-se aos regimes internacionais. Como esses são mais uma forma de institucionalização internacional, como afirma o autor em outros Estudos (SARFATI, 2005), pode-se utilizar do trecho também para se referir à OIGs e ao Direito Internacional (outras instituições).

Ao elaborar uma crítica ao realismo, Keohane e outros teóricos desenvolveram a teoria neoliberal. A afirmação acima de que “as instituições resultantes exercem um impacto sobre as políticas estatais” quebra com o paradigma realista de que instituições internacionais são apenas marionetes ou barcos vazios para os Estados. Elas são criadas pelos Estados para garantir seus interesses, mas também modificam as interações desses a longo prazo. Essa perspectiva, sobre os alicerces da *teoria da interdependência complexa*, é mais adequada para analisar e compreender porque passou a se combater a corrupção internacionalmente.

### 2.2.2. A PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA DE INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA

O mundo nunca foi tão global. Os Estados, as pessoas e as empresas nunca foram tão conectados e interligados como desde o fim da Guerra Fria. Essa realidade induziu muitos a afirmarem que o sistema internacional passa por um processo recente de globalização. As justificativas para isso são as inúmeras redes de relacionamentos em nível global, em distâncias multicontinentais e as trocas constantes de informação, conhecimento, culturas, pessoas e mercadorias. Essas redes (globalização), no entanto, não são algo recente.

A definição de globalização acima é a elaborada por Keohane e Nye (2000). Entretanto, ainda segundo Keohane e Nye (2000), o que muitos dizem ser globalização é na realidade globalismo. “Globalismo é um estado do mundo envolvendo redes de interdependência a distâncias multicontinentais” (KEOHANE; NYE, 2000, p. 105, tradução nossa) e é um fenômeno multidimensional. Há globalismo social, militar, ambiental, cultural, e econômico. O processo de intensificação das redes de conexão (globalismo) seria a globalização. Se ocorrer a diminuição da intensificação, então há a desglobalização.

Uma palavra chave do conceito de globalismo de Keohane e Nye (2000, p. 105) é *interdependência*. O que seria interdependência no sistema internacional? Na visão desses autores, interdependência é uma situação onde há efeitos recíprocos entre os países ou atores, ou, uma simples situação de dependência mútua. Assim como globalismo, ela é multidimensional, mas não necessariamente multicontinental. Pode haver interdependência regional, mas não globalismo regional. O globalismo que vivenciamos hoje é uma experiência multicontinental, caracterizada por uma rede de situações de efeitos recíprocos em diversas dimensões, ou seja, interdependente.

Uma situação presente que pode ser caracterizada como de globalismo social e cultural é o da Primavera Árabe. Um dos fatores que levou ao levante em cadeia de países Árabes contra seus regimes autoritários foi a internet. Além de um meio para programar as manifestações, a internet foi também um veículo para o intercâmbio de ideias e informações

que seriam impossíveis devido ao autoritarismo de países como Tunísia, Egito e Síria (THE ECONOMIST, 2012). Através da internet, as populações desses Estados puderam ter acesso a pensamentos contrários à corrupção, e induziu muitos participantes a irem protestar não só contra o autoritarismo, mas também o nível de desonestidade dos seus líderes.

O período pós-Guerra Fria em que se encontra o sistema internacional é um período de intensificação do globalismo. Para Keohane e Nye (2000, p. 111, tradução nossa), essa globalização contemporânea se diferencia das demais devido à sua “enorme magnitude, complexidade e velocidade”. Como exemplo, os autores atestam para as diferenças entre as consequências das crises econômicas de 1980 e de 1997-99. Os efeitos da última foram sentidos bem mais rápidos e exigiram uma mobilização internacional muito mais intensa e veloz para amparar os Estados que estavam às vésperas de um colapso (como o Brasil). Era necessária uma operação conjunta para impedir a implosão do sistema econômico internacional como um todo. A realidade atual da crise na União Europeia exigiu esforços e obteve resultados semelhantes à Crise de 1997-99.

Outro cenário de interdependência é a situação alimentícia no Reino Unido. Foi noticiado recentemente que o Estado em questão produz apenas 52 por cento do alimento consumido internamente (GRANT, 2012). Isso implica que 48 por cento da alimentação britânica é importada. A divisão internacional do trabalho define que Estados desenvolvidos (centrais) seriam os mais industrializados e os em desenvolvimento (periféricos e semi-periféricos) seriam os produtores dos insumos agrários, o nível mais baixo da produção das commodities (WALLERSTEIN, 1991). Como alimentos são, geralmente, produtos de exportação dos países em desenvolvimento, pode-se concluir que eles são os principais exportadores de alimentos para o Reino Unido.

Os países em desenvolvimento dos quais o Reino Unido importa alimentos precisam manter esse comércio para movimentar suas economias, enquanto o Reino Unido precisa dos insumos e da mão de obra barata provenientes desses países. Se um conflito emergisse entre países envolvidos nessa relação, o uso da força iria somente agravar as condições do Reino Unido e dos países em desenvolvimento, devido à sua dependência mútua. Outros meios para a solução do conflito tornam-se menos danosos a todos os envolvidos.

Há, nesse contexto, uma interdependência econômica, pois um depende economicamente do outro. Contudo, existe ainda uma interdependência ambiental. O Reino Unido não possui produção agrícola suficiente para se abastecer domesticamente. Como guerras produzem efeitos negativos ao meio ambiente dos territórios atingidos, uma guerra nos parceiros mais pobres do Reino Unido não seria interessante. Poderia haver uma

devastação ambiental e o intercâmbio comercial seria temporariamente atingido. Guerra – seja civil, entre parceiros, ou com terceiros – como meio de solução de conflitos internacionais seria nefasto para todos os envolvidos.

Essas questões internacionais estariam interligadas e, como a crise, surtiriam consequências recíprocas multidimensionais, pode-se dizer que há um efeito *spillover*<sup>19</sup> entre as dimensões. Nos estudos de Keohane e Nye, esse cenário se encaixaria na sua teoria de *interdependência complexa*.

De acordo com eles (2000, p. 155, tradução nossa), interdependência complexa seria:

[...] um mundo hipotético com três características: múltiplos canais entre sociedades, com múltiplos autores, não apenas Estados; múltiplos temas, não organizados em uma ordem hierárquica; e a irrelevância da ameaça ou do uso da força entre Estados ligados pela interdependência complexa.

As relações internacionais não se dão apenas entre Estados. Os avanços tecnológicos, a internet e as mídias sociais aumentaram os canais de comunicação e possibilitaram que indivíduos se comunicassem com governos, OIGs, OINGs e a mídia internacional. Nunca foi tão fácil a indivíduos darem visibilidade a temas domésticos, como a Primavera Árabe demonstrou. Quando os meios de comunicação falham, ainda há a alternativa das OINGs. Esses organismos internacionais possibilitaram outra forma de representação dos indivíduos no sistema internacional, além dos Estados.

Percebe-se que o novo contexto não é composto apenas de Estados. Os atores tradicionais são os únicos capazes de impor suas vontades e garantir seus interesses por serem os únicos soberanos e belicamente capacitados. No entanto, a intensificação dos meios de comunicação favoreceu um novo tipo de coerção moral sobre os Estados, que agora têm que se adequar aos interesses dos seus pares e da opinião da sociedade civil global.

A multiplicidade de temas também cresceu. Há uma maior permeabilidade das fronteiras nacionais que impossibilita barrar economias e políticas de outros estados, dificultando para os Estados dividir o que é interno do que é externo (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 2002). Portanto, o relacionamento de Estados que são interdependentes é influenciado

---

<sup>19</sup> A definição de *spillover* em inglês é: um exemplo de transbordamento ou de espalhar em outra área (OXFORD, 2012). Sarfati (2005, p. 374) afirma que seja uma “forma como o processo de integração regional pode caminhar, no qual a integração de determinada função conduziria à integração de outras funções em um processo de integração como um todo”. Entretanto, verifica-se, como aponta Keohane (1984) e Krasner (1982), que há um *spillover* entre temas e regimes internacionais, mesmo quando não há a finalidade de integração e haja apenas a intenção de cooperar. O termo mais próximo no português para a tradução da palavra é transbordamento, mas, neste estudo, usa-se a nomenclatura inglês.

por suas políticas internas e pela forma como lidam com direitos humanos, economia, meio ambiente e corrupção domesticamente.

Essa indefinição entre as fronteiras nacionais e internacionais é intensificado pelo transbordamento entre temas. Não são raros os custos e benefícios em determinada dimensão produzirem efeitos em outra. Isso é latente entre os meios econômicos e ambientais nas discussões internacionais: Estados precisam coordenar políticas econômicas sustentáveis para prevenir o aquecimento global, mas o crescimento atrelado à prosperidade econômica vem barrando tais diálogos. A situação do Reino Unido também corrobora com esse transbordamento temático.

A multiplicidade e transbordamento de temas possibilitam que, em determinadas partes do globo, não haja hierarquia entre as dimensões. Como tudo está interligado, é difícil definir qual é mais importante e qual é determinante na relação de poder. A força bélica ou sua ameaça não condiz mais nessas relações interestatais interdependentes. “Traduzido para a linguagem do globalismo, a política da interdependência complexa seria uma onde níveis de globalismo econômico, ambiental e social seriam *high* e globalismo militar seria *low*” (KEOHANE; NYE, 2000, p. 115, tradução nossa). Na Guerra Fria isso se restringiu aos países do bloco capitalista. Com a abertura econômica, adesão às políticas neoliberais, o desmantelamento da URSS e o fim do socialismo, mais e mais Estados entraram para a realidade da interdependência complexa do Ocidente.

Obviamente, essa interdependência não é *universal* e sua universalidade ainda é uma realidade remota. Keohane e Nye repetem várias vezes que esse cenário é verificável mais nas democracias ocidentais. Os autores também enfatizam a persistência de guerras quentes, especialmente na parte periférica, e o aumento no fosso entre quem participa e não participa no processo de interdependência. Entretanto, a Crise de 1997-99 foi originalmente uma crise dos Tigres Asiáticos, e transbordou para toda a economia mundial.

O borrão entre o que é interesse nacional e internacional, e o transbordamento temático aumentam a preocupação dos Estados com os desempenhos de outros. O seu crescimento depende do crescimento do outro, e a crise de um é a de todos. Ganhos relativos nos moldes realistas não condizem com a dependência mútua do sistema internacional – especialmente a econômica. A relação de poder nessa nova ordem é em termos absolutos. A preocupação é em maximizar o poder, independente de quanto o outro está ganhando na relação, e, simultaneamente, prevenir colapsos coletivos.

A cooperação e institucionalização internacional não são tanto uma questão de interesse, como afirma Waltz, e sim uma necessidade, como salientam neoliberais. Neste trecho do

artigo *Accountability in World Politics*, Keohane (2006, p. 78, tradução nossa) expressa sua preocupação com a falta de coordenação e *accountability* na política internacional.

[...] [O] mundo é crescentemente interdependente no que se refere à nossa segurança física pessoal, como também economia, social, militar e ecológica. Combinar interdependência com falta de governança é criar um composto explosivo e letal. [...] [N]ós devemos [...] descobrir meios de tirar proveito da governança no nível global, enquanto nos protegemos dos seus abusos. Em outros termos, precisamos urgentemente procurar meios inovadores de potenciais abusadores do poder serem responsabilizados no nível global; caso contrário, corremos o risco de desacreditar governança global e criar uma reversão de soberania nacional com consequências desastrosas para a cooperação, a paz e para a nossa própria prosperidade e segurança pessoal.

A modificação da ordem internacional possibilita a maior aceitação da teoria da interdependência complexa nos moldes neoliberais. Um órgão supranacional ainda está longe da realidade anárquica das relações interestatais e, por isso, sistemas de governança precisam ser consolidados. Instituições vão surgindo e sendo readaptadas para dar conta do emaranhando que a interdependência vem causando a todos. Nesse cenário, uma forma institucional de combate à corrupção está sendo erguida para evitar predominantemente que esse problema afete o comércio e a economia internacional. No entanto, antes de analisar o regime e a sua validação, é importante compreender o efeito sistêmico produzido pela corrupção doméstica e “transfronteiriça” ou internacional, e como o tema se tornou tão relevante internacionalmente a ponto de se criar um regime para combatê-lo.

### **2.3. CORRUPÇÃO NO SISTEMA INTERNACIONAL**

O cenário interdependente contemporâneo possibilita que haja *spillover* entre as inúmeras dimensões das relações internacionais e, também entre assuntos de âmbito doméstico e de âmbito externo. Assuntos historicamente tratados como de competência doméstica são novas variáveis na inserção internacional dos Estados. Durante a Guerra Fria, ser um governo corrupto era irrelevante ao contexto realista da época. Estados centrais não deixariam de manter relações com um Estado corrupto. Atualmente, isso vem mudando. Estados não cortaram efetivamente as relações com esses tipos de governos, mas as populações nacionais dos Estados menos corruptos – apoiados pela sociedade civil global – estão pressionando cada vez mais seus governantes a romper ou a ajudar esses membros do sistema internacional a combater a corrupção.

A análise do custo-benefício da corrupção na estrutura doméstica, feita no primeiro capítulo, já apontou indícios da relação entre corrupção doméstica com fatores internacionais. Estados altamente corruptos atraem empresas estrangeiras com condutas questionáveis que

estão dispostas a realizar pagamento de propina. Corrupção também afugenta ajuda humanitária internacional, projetos de cooperação técnica e o capital internacional, pois as OIGs e as instituições financeiras agregaram o princípio da boa governança aos seus valores organizacionais.

Há, no entanto, a dimensão ainda pouco explorada nos estudos acadêmicos, especialmente no Brasil, da *corrupção internacional*. Essa nova modalidade de corrupção tem ligação com a corrupção doméstica, mas produz efeitos sistêmicos, bilaterais ou multilaterais, e por isso estão atraindo a atenção dos atores internacionais em busca de um meio de controlá-la.

### 2.3.1. DEFINIÇÃO DE CORRUPÇÃO INTERNACIONAL

A nomenclatura dada para o tipo de corrupção que se encontra além das barreiras fronteiriças e que tem implicações no sistema, seja parcialmente ou na sua totalidade, não é unânime. Chamam-na de corrupção “internacional”, “transnacional” ou “transfronteiriça”, mas, ao comparar as suas definições, nota-se que esses três nomes se referem a basicamente a mesma coisa.

Partindo da definição de corrupção doméstica de Nye (vide capítulo 1), a definição de Delaney (2005, p. 8, tradução nossa) de corrupção transnacional é:

Corrupção transnacional [...] é um fenômeno muito mais limitado no seu alcance [comparada à corrupção doméstica]. Transações exclusivamente nacionais, regidas inteiramente pela legislação nacional, são excluídas. Explicitamente incluídas estão organizações que operam em várias jurisdições e se envolvem em atividades comerciais. Portanto, o estudo dos negócios de corrupção transnacionais lida em particular com as corporações transnacionais [...] e suas interações com autoridades estrangeiras. A definição de Nye, no entanto, fornece o quadro geral em que estas interações podem ser entendidas como corrupto.

O fenômeno descrito acima por Delaney não compreende bem a dimensão sistêmica. Limitando a corrupção transnacional a atividades comerciais renega a devida importância da corrupção nos âmbitos financeiros e de ajuda humanitária. Além disso, ela não diferencia entre atividades comerciais lícitas e ilícitas. Corrupção transnacional engloba, além das corporações transnacionais, as organizações governamentais e financeiras internacionais, as OINGs, o crime organizado internacional e as redes de terrorismos. Um estudo eficiente e adequado desse fenômeno precisa levar em conta todos esses atores, e não um “em particular”. O conceito do autor é demasiadamente comercial.

Johnston (1998) emprega a palavra “corrupção transfronteiriça” e denota mais abrangência à nomenclatura que Delaney à corrupção transnacional. Ele não define a expressão, mas o trecho a seguir esclarece-a.

Corrupção transfronteiriça envolvendo interesses, atores, capitais e processos econômicos (lícitos e ilícitos) internacionais é um problema potencialmente grave em países ricos e em desenvolvimento, e levanta questões importantes para ambos analistas e supostos reformadores. Supervisão, monitoramento e coleta de dados confiáveis já são difíceis o suficiente no que diz respeito ao comércio internacional legítimo. [...] Mas corrupção transfronteiriça ocorre dentro e entre muitas jurisdições, cada uma das quais pode ter apenas uma parte de um processo muito mais complicado. (JOHNSTON, 1998, p. 13, tradução nossa)

A ideia de Johnston do que seja corrupção transfronteiriça engloba todos os atores internacionais e se aplica a transações comerciais lícitas ou ilícitas. A complicação de monitoramento e jurisdição é salientada. Mas, acima de tudo, Johnston salienta os efeitos da corrupção transfronteiriça tanto em países desenvolvimento e em desenvolvimento. Entretanto, para ajudar o presente estudo, um conceito mais delimitado é preciso.

Adefolake (2008), na sua tese sobre o alcance e o papel das corporações transnacionais nos países em desenvolvimento, usa a nomenclatura “corrupção internacional”, citando a definição Savona e Mezzanotte (apud ADEFOLAKE, 2008, p. 3, tradução nossa): “A oferta ou fornecimento direto e indireto de qualquer pecunia ou outra vantagem indevida para um oficial político estrangeiro, em violação dos deveres legais do funcionário, a fim de obter ou manter negócios”. A definição dos autores sucintamente trata de todos os componentes apontados por Delaney e Johnston, e por isso será o termo e conceito quando se referir à “corrupção internacional” desse ponto em diante.

### 2.3.2. AS CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO INTERNACIONAL E A PRECISÃO DA AÇÃO COLETIVA CONTRA A PRÁTICA.

Há, segundo Glynn, Kobrin e Naím (2002, p. 31), uma reformulação do que é segurança no sistema atual. Segurança não é mais estabelecida apenas por fatores militares; há a conscientização que os fatores econômicos e políticos, assim como sociais e culturais, se interagem e são importantes na equação. “A segurança de uma nação pode ser profundamente afetada por desdobramentos meramente internos de um Estado aparentemente distante” (Ibid., p. 31).

A corrupção internacional (ou sua intensificação) é um produto da globalização e da interdependência em ascensão na pós-modernidade. Em contrapartida, ela também é um risco ao processo de intensificação dessas novas realidades, em especial no trato do comércio

internacional. Ela pode causar transtornos sistêmicos e influenciar até a incidência da corrupção doméstica nos países ricos e em desenvolvimento.

O crime organizado é um desses desdobramentos internos com consequências transfronteiriças. As redes internacionais de comercialização de drogas, armas e seres humanos também se intensificaram com a globalização pós-Guerra Fria e esses grupos estendem suas práticas a países distantes por meio de redes de corrupção internacional, realizando pagamentos ilícitos a oficiais públicos nacionais e estrangeiros para facilitar a exportação e importação do seu produto (JOHNSTON, 1998, p. 16). Isso implica que a corrupção internacional tem consequências também nos Estados centrais, pois eles são um dos maiores mercados consumidores dos produtos do crime organizado. “Há um elo indissociável entre corrupção oficial, na América Latina, e crime motivado pelo narcotráfico nas ruas dos Estados Unidos da América” (GLYNN; KORBIN; NAÍM, 2002, p. 31).

As sociedades e as instituições dos países centrais são prejudicadas pelas atividades ilegais do crime organizado, e a iniciativa unilateral não resolve o problema. Aumentar o rigor das fiscalizações às atividades burocráticas não impedirá que um traficante de crianças não encontre um buraco no sistema e um novo funcionário público disposto a se corromper. São necessários mecanismos de cooperação para combater mutuamente a corrupção internacional, e isso não será possível sem controlar também a corrupção doméstica no país-sede do crime organizado.

Segundo Johnston (1998, p. 16), o crime organizado é uma fonte de corrupção transnacional, e Estados-sede de máfias, cartéis de drogas ou empresas ilegais são exemplos. A outra fonte apontada pelo autor são os negócios legítimos, com empresas dispostas a realizar pagamentos de propina. Essas empresas são predominantemente sediadas em Estados centrais. Johnston expressa preocupação com a segunda fonte, pois as propinas internacionais têm implicações negativas sob o desenvolvimento dos Estados periféricos (vide capítulo 1).

Países-sede de empresas pagadoras de propinas em negócios legítimos que consideram a corrupção internacional como irrelevantes ou facilitadoras à sua estabilidade econômica poderiam chegar a conclusões bastante diferentes se abrissem os olhos para o quanto a corrupção generalizada – consequência da corrupção internacional – ameaça as bases da economia global aberta e multilateral atual (GLYNN; KORBIN; NAÍM, 2002; JOHNSTON, 1998). Empresas honestas e preocupadas com a responsabilidade social e ambiental são imobilizadas. Cresce, entre os nacionais da sede da negociação, a desconfiança nas intenções das corporações internacionais. O monopólio e outros impedimentos ao livre comércio se beneficiam de cenários corruptos.

A crescente informatização dos sistemas financeiros nacionais e internacionais possibilita a transferência de recursos a paraísos fiscais instantaneamente, facilitando a ocultação dos recursos arrecadados por práticas corruptas (GLYNN; KOBRIN; NAÍM, 2002). Os sistemas financeiros podem ser vistos como uma terceira fonte não analisada por Johnston, pois eles podem realizar empréstimo desregulado a países em desenvolvimento corruptos (PIETH, 2002). O dinheiro será desviado aos paraísos fiscais e os projetos que elas deveriam beneficiar ficam paralisados ou são ineficientes. Quando a corrupção é tão endêmica a ponto de resultar em um calote da dívida externa, as repercussões podem ser financeiramente sistêmicas e causar crises, como a de 1980.

Nos países centrais, uma dimensão interessante e pouco estudada dos efeitos da corrupção internacional é a doação a campanhas políticas por fontes externas, e, segundo Johnston (1998), isso é uma prática da corrupção internacional. Atores externos, interessados em garantir seus interesses dentro das nações centrais fazem doações aos partidos. Mesmo a doação de nacionais às campanhas políticas é um assunto controverso.

Devido ao efeito transfronteiriço e inter-jurisdicional da corrupção internacional, não há como encarar o problema sem ser pela cooperação. A interdependência complexa atual impossibilita que um Estado sozinho tente diminuir a prática ilegal. Coordenação entre iniciativas domésticas e internacionais são essenciais.

“Esforços de controlar a corrupção transfronteiriça encontrarão pouco sucesso a menos que elas sejam apoiadas, e coordenadas com, ações efetivas contra abusadores domésticos. [...] [P]raticantes de corrupção transfronteiriças quase sempre precisarão da cooperação de um oficial local para realizar ou esconder seus esquemas” (JOHNSTON, 1998, p. 14, tradução nossa)

A iniciativa da FCPA dos Estados Unidos é uma iniciativa unilateral e que se preocupa apenas com a corrupção internacional advinda das empresas legítimas, combatendo-a pelo lado da oferta. Entretanto, esse esforço é em vão se não se incentiva o fortalecimento do combate à corrupção no ambiente doméstico do lado da demanda. E essa é uma das críticas que se pode fazer ao regime anticorrupção: ele praticamente internacionaliza a FCPA e possivelmente não está proporcionando a diminuição da corrupção no sistema internacional.

### **3. O REGIME ANTICORRUPÇÃO NA OCDE: CONTRIBUIÇÕES E LIMITES PARA UM REGIME GLOBAL**

O fim do conflito ideológico entre socialismo e capitalismo, associado à intensificação da interdependência, do globalismo e, conseqüentemente, da percepção das conseqüências da corrupção internacional, propiciaram um ambiente internacional favorável à internacionalização da FCPA.

Existem vários atores internacionais capazes de exercer poder ou influência mútua. Temas não estão mais tão claramente hierarquizados e dependentes. Questões ambientais estão entrelaçadas com questões sociais, econômicas e comerciais. A corrupção internacional entrelaça-se com a doméstica, e ambas potencializam a atuação do crime organizado internacional e dificultam o livre comércio. O uso da força entre os Estados está diminuindo, especialmente no Ocidente. Guerras interestatais são cada vez menos presentes.

A nova ordem internacional apresenta ameaças diferentes do passado. Estados não precisam se dedicar tão extensivamente a questões de segurança em termos de ameaças militares dos demais Estados. A interdependência complexa teorizada por Keohane e Nye está se tornando realidade em vários contextos, o que aumenta a preocupação com a segurança coletiva do sistema. Interesses nacionais ainda são latentes, mas é mais frequente que eles se moldem aos interesses coletivos para dar conta da multiplicidade e entrelaçamento de temas.

A cooperação, portanto, não é só possível; ela é necessária. O número, a participação e a consolidação de instituições internacionais vem crescendo desde o final do século passado. Elas não são atores internacionais plenos e não podem exigir que Estados soberanos aquiesçam às suas decisões, mas podem modificar a sua reputação.

A internet e os meios de comunicação instantâneos possibilitaram que indivíduos e sociedades tivessem mais acesso à informação e se tornassem mais conscientes quanto a temas internacionais. Isso não é universal, mas, em nível internacional, atinge cada vez mais regiões do mundo. Estados que não respeitam as decisões das instituições mancham sua reputação com outros Estados, com a sua sociedade e com as sociedades de outros países.

Em temas como direitos humanos, meio ambiente e corrupção, tidos como de cunho doméstico, a transgressão de acordos ou a não participação nas discussões internacionais não resta mais impune ou é isenta de pressões. Sociedades civis domésticas e a global são capazes de se articular e vociferar sua indignação contra as atitudes dos Estados. A soberania ainda é exclusividade dos Estados, mas eles não conseguem mais ignorar a pressão moral imposta pelos seus cidadãos e pelas sociedades estrangeiras.

Quanto à corrupção, a mudança na percepção internacional sobre o tema, incluindo Estados, OIGs e as sociedades civis – principalmente as industrializadas –, ganhou força de fato quanto Bill Clinton assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1993. Houve avanços anteriores, mas a administração de Clinton foi a primeira a realmente defender a internacionalização da FCPA na sua política externa e ele foi o primeiro ator a conseguir resultados internacionais concretos.

A meta da administração Clinton era criminalizar, instituindo no âmbito da OCDE uma lei antipropina nos moldes da FCPA. Com uma diplomacia que conclamava a sociedade civil a participar da discussão, Clinton conseguiu atingir seus objetivos em 1997, quando foi adotada a *Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*. Entretanto, esse só foi o início da normatização do regime internacional anticorrupção.

Nos anos que se seguiram, várias convenções em outras organizações internacionais foram surgindo<sup>20</sup>, culminando na *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* em 2003. A conscientização internacional contra a prática proliferou e possibilitou avanços concretos no estabelecimento do regime anticorrupção, especialmente nas suas normas e regras, mas uma dualidade de princípios parece mais latente.

Como ocorre em todas as negociações nas relações internacionais, as iniciativas contra a corrupção são marcadas por disputas de interesses. Há um grande número de normas e regras para dar visibilidade ao regime anticorrupção, mas elas não são homogêneas em conteúdo e no processamento do monitoramento. Algumas convenções são mais sólidas e executadas que outras, e isso parece estar relacionado com a abrangência dos tipos de corrupção prescritas. Quanto mais abrangente, mais frágil a iniciativa.

A Convenção da ONU contra a Corrupção, por exemplo, é uma tentativa de criminalizar a propina doméstica e internacional, o enriquecimento ilícito, a corrupção privada e outras formas da prática. Já a Convenção da OCDE é específica e criminaliza somente o pagamento de propinas a oficiais públicos estrangeiros. A primeira é uma iniciativa anticorrupção, enquanto a segunda é uma iniciativa antipropina.

Essa dualidade no âmbito da corrupção se reflete dentro de todas as outras convenções criadas sobre o tema e enfraquece a consolidação do regime anticorrupção. Parece haver uma

---

<sup>20</sup> Dentre as organizações internacionais que criaram mecanismos próprios anticorrupção, pode-se citar a Organização dos Estados Americanos, a União Europeia, entre outros. Uma lista cronológica detalhando as OIGs e suas convenções será vista mais adiante neste capítulo.

dicotomia de princípios que reflete as relações de poder e de interesses internacionais. Cabe questionar se a internacionalização da FCPA possibilitou o estabelecimento de um regime internacional ancorado no princípio anticorrupção, ou se os interesses dos Estados industrializados e das corporações transnacionais impedem que o princípio seja tão abrangente e limitam os avanços para um regime verdadeiramente de anticorrupção.

Esse capítulo analisará as contradições nos avanços normativos e de procedimentos do regime anticorrupção para verificar a dualidade entre os princípios antipropina e anticorrupção. Primeiramente, é fundamental compreender os conceitos de governança global e regimes internacionais e sua relevância na ordem interdependente que se estabeleceu após a Guerra Fria. O cenário em que as convenções surgiram é importante para compreender os interesses que moldam o regime, e por isso será descrito em seguida. Por fim, a OCDE e a sua estrutura serão analisadas para compreender a fundo a dicotomia entre os princípios e verificar se há mesmo um impasse entre os princípios anticorrupção e antipropina dentro do regime atual.

### **3.1. GOVERNANÇA GLOBAL E REGIMES INTERNACIONAIS**

A ordem internacional após o fim da Guerra Fria é caracterizada pela interdependência complexa. É ainda uma ordem de natureza anárquica e de Estados racionais e egoístas. Mas o contexto de dependência mútua e multidimensional faz com que atividades domésticas em um Estado a oceanos de distância interfiram na política interna da grande maioria. Cooperar para evitar resultados prejudiciais a todos é interessante aos Estados.

A intensificação da interdependência e do globalismo com a queda da URSS, especialmente na dimensão econômica, tornou necessária à existência de mecanismos que possam governar a cooperação internacional. O sistema é anárquico e não há um governo supranacional capaz de gerir a cooperação e policiar as transgressões, mas isso não implica que não haja uma organização que exerça algum tipo de controle sobre o sistema. A realidade atual levanta questionamentos quanto à persistência de preocupações extremamente egoístas e de ganhos relativos dos Estados, pois não há como negar os efeitos *spillover* dentro e entre os temas. Além disso, há outros meios de se demonstrar forças além da bélica.

Como não é plausível estabelecer um governo global, criam-se formas de *governança global* para lidar com a intensificação das redes de interdependência. Apesar de ser uma característica mais presente na ordem pós-Guerra Fria, governança global não é uma novidade. Na Guerra Fria, ela já era uma característica nas relações entre os países

desenvolvidos do bloco capitalista, onde a própria interdependência já vinha sendo estabelecida.

Segundo Rosenau (2000, p. 15)

governança não é o mesmo que governo. Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo (...); no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Em outras palavras, governança é um fenômeno mais amplo (...), abrange as instituições governamentais, mas também mecanismos informais, de caráter não-governamental.

A estrutura do sistema não é garantida apenas pelas relações interestatais e sim, também, por relações transnacionais (envolvendo a sociedade civil global, indivíduos e corporações transnacionais) e transgovernamentais (envolvendo as instituições internacionais). O conceito de Rosenau é multilateral e abrangente. Ele se encaixa na nova ordem internacional, pois abarca atores que antes eram desconsiderados. Embora não haja um governo com poder de polícia, não é apenas a relação de competição e socialização dos Estados que definirá a estrutura do sistema.

Quando descrevemos o sistema internacional atual, uma grande diferença entre neoliberais e neo-realistas é a relevância dada pelos primeiros às relações transnacionais e transgovernamentais. Manter uma análise estadocêntrica e ignorar a importância dos outros atores, como faz Waltz (1993; 2000), parece incompatível com o contexto contemporâneo. Keohane e Nye (2000, p. 116) sustentam que há a “pluralização”, no sentido de que houve um grande aumento no número e na multiplicidade de participantes nas redes globais.

É certo que os novos atores possuem capacidade limitadas de fazer prevalecer seus interesses e vontades por não deterem mecanismos coercitivos. Entretanto, força bélica não é o único meio de influenciar a política internacional.

Os sistemas econômico e financeiro internacionais são cada vez mais proeminentes e globais, permitindo que corporações transnacionais e instituições financeiras aumentem sua força econômica. O aumento da participação das OIGs na política internacional, seja com fóruns ou como fiscalizadores dos acordos, aumenta suas forças jurídicas e políticas. A mídia internacional globalizada e a *internet* permitem que indivíduos, grupos ou OINGs tenham sua parcela de força política e moral. O Estado é o único soberano e, em última instância, é sua decisão que prevalece, mas essas novas dimensões de força, exercidas pelos novos atores, constroem os Estados – mesmo que minimamente.

Segundo Keohane e Nye (2000, p. 117, tradução nossa), a pluralização das relações e dos novos atores expande a quantidade de questões conectando as sociedades (uma das dimensões da interdependência complexa). “Mais e mais assuntos que estão em jogo internacionalmente eram anteriormente prerrogativas dos governos nacionais”, obscurecendo os limites entre política interna e externa, intensificando a interdependência.

Devido ao entrelaçamento dos interesses e das dimensões, Estados buscam institucionalizar a governança global sob a perspectiva de que a cooperação gera um bem-estar coletivo necessário à segurança estatal. Essas instituições se estabelecem por meio do Direito Internacional (convenções, tratados, etc.), das organizações internacionais governamentais e dos regimes internacionais.

Regime internacional é um conceito recente nos estudos de relações internacionais e sua aceitação acadêmica não é unânime. As vertentes teóricas das relações internacionais analisam diferentemente o que são e qual sua importância: realistas as veem como “barcos vazios”; e liberais os veem como facilitadores e prolongadores da cooperação interestatal. A intensificação da interdependência após o fim da Guerra Fria impulsionou a criação e o fortalecimento de regimes internacionais, dando maior visibilidade à perspectiva liberal acerca do tema.

Axelrod e Keohane dedicaram parte dos seus estudos à cooperação e ao papel dos regimes internacionais. Ambos partem da teoria dos jogos aplicada às relações internacionais para explicar a possibilidade da cooperação e a importância dos regimes internacionais (KEOHANE, 1984; AXELROD, 1984; AXELROD; KEOHANE, 1985).

Assim como realistas (ou neorealistas), os neoliberais iniciam sua abordagem da cooperação afirmando que os Estados são atores egoístas e racionais. No entanto, neoliberais enfatizam a importância dos ganhos absolutos dos Estados e não a contínua competição realista por ganhos relativos. Estados podem estar interessados nos ganhos absolutos das relações de poder ou de riqueza. Se o jogador não se preocupa tanto em ganhar mais que o outro, ele pode entrar numa negociação internacional com o interesse de cooperar.

Assim, para Keohane (1984) e Axelrod (1984) há a possibilidade de alguns atores iniciarem um jogo com a intenção de cooperar, mesmo porque existem fatores, além do interesse próprio, que determinarão a escolha pela cooperação (como imposição, valores culturais, identificação e até mesmo empatia). Sob a perspectiva neoliberal, a cooperação é plausível e duradoura, indo além das alianças militares.

Manter-se isolado no sistema internacional interdependente e globalizado é uma tarefa quase impossível e extremamente onerosa. Sob os pressupostos capitalistas vencedores da

Guerra Fria, as políticas econômicas mundiais tornaram-se quase unificadas, visto que um Estado não é mais autossuficiente, necessitando tanto de insumos importados quanto de mercados externos, inserir-se no mundo globalizado é quase a norma da atualidade. Esse fato, atrelado à preocupação com a interdependência do sistema, faz com que Estados busquem cooperar para diminuir as incertezas das relações interestatais, aceitando os ganhos absolutos e a institucionalização da governança global.

Se as relações interestatais se resumissem a interações esporádicas, finitas e isoladas, provavelmente a não-cooperação (o conflito) prevaleceria devido à racionalidade e ao interesse próprio. Entretanto, como apontado por Keohane (1984), a crescente dependência mútua e a necessidade de se manter redes de contato devido à globalização do comércio e da economia fazem com que as interações atuais sejam frequentes, infinitas e interligadas.

Há mais de uma rodada de negociação, há mais de uma interação, o que leva os Estados dispostos a cooperar a aplicarem em sua política externa a lógica da reciprocidade, do *tit-for-tat*<sup>21</sup> (KEOHANE, 1984; AXELROD, 1984; AXELROD; KEOHANE, 1985). Querer cooperar é plausível, na análise liberal, e será uma prática repetida se houver “reciprocidade”.

A escolha feita hoje, de acordo com Axelrod (1984), lança uma sombra no futuro, pois as estratégias atuais determinam os resultados agora e no futuro. O teórico comprovou isso através de uma experiência de jogos sucessivos, nos quais participantes colocariam a estratégia que quisessem em prática e os resultados da cooperação ou não cooperação seriam calculados no computador. A estratégia do *tit-for-tat*, onde um coopera com base no que a contraparte fez na rodada anterior, prevaleceu.

Como é possível a existência de atores dispostos a cooperar e preocupados com os ganhos absolutos, o acesso à informação e cenários transparentes levarão à cooperação mútua para os neoliberais. Estados são extensões do comportamento humano e, por isso, é possível verificar que alguns aplicarão a estratégia do *tit-for-tat* que prevaleceu na análise de Axelrod. Se um Estado nega-se a cooperar em uma dimensão das relações internacionais, a contraparte da negociação irá puni-lo em outra interação com a não cooperação.

Situações esporádicas, finitas e isoladas nas relações internacionais, especialmente no passado, são claras situações em que prevalece o *dilema do prisioneiro*, no qual a falta de informação faz com que prevaleça a não cooperação ou o conflito. Quando aplicado à economia política mundial, Keohane (1984, p. 69, tradução nossa, grifo nosso) alerta que:

---

<sup>21</sup> Esse termo inglês pode ser traduzido como “olho por olho” ou “na mesma moeda”. É a lógica da reciprocidade: se Estado A não coopera com Estado B, o Estado B não irá cooperar com o Estado A na próxima negociação.

[o]s argumentos do Dilema do Prisioneiro [...] concentram a atenção nas questões de aplicação/coação, comprometimento e interação estratégica, todas significativas à política mundial. Talvez até mais importante, [o Dilema do Prisioneiro] chama nossa atenção para como *barreiras contrainformação e comunicação* na política mundial impedem cooperação e criam discordâncias, mesmo quando existe interesse comum.

No sistema internacional, Estados percebem que estruturas de cooperação mais robustas e permanentes facilitam a diminuição das dúvidas causadas pela sombra do futuro. A realidade interdependente reforça a necessidade de instituições para regulamentar os relacionamentos interestatais. As barreiras contrainformação e comunicação precisam ser levantadas para evitar crises sistêmicas oriundas de problemas domésticos. A visão realista, que Keohane (1984) descreve como “autointeresse míope”, é insuficiente para explicar sozinha as relações internacionais atuais e a existência de regimes internacionais.

Cabe notar que a cooperação não é isenta de conflitos, e nem toda cooperação é benéfica ao sistema por inteiro (KEOHANE, 1984; AXELROD, 1984, AXELROD; KEOHANE, 1985). Cooperação é uma relação de poder assimétrico, podendo ser inclusive imposição aos mais fracos. É uma relação de barganha, variável quanto à política interna e externa. Entretanto, a sua existência não só facilita o relacionamento entre Estados, conforme salientado por Axelrod e Keohane (1985), como também entre as interações transgovernamentais e transnacionais.

Seja em um sistema hegemônico ou não, Estados com interesses alinhados e abertos à cooperação vão elaborar meios de governança que diminuam os custos das transações, aumentem a transparência e auxiliem a diminuir as sombras no futuro (KEOHANE, 1984). Uma institucionalização muito estudada entre os neoliberais é o regime internacional, e, como esse é potencialmente o meio encontrado para tratar da corrupção internacionalmente, entender regimes, seu surgimento e sua manutenção é essencial no estudo do combate à corrupção nas relações internacionais.

Keohane (2000, p. 77, tradução nossa) concisamente define regimes como “agrupamentos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão”. O conceito, no entanto, não explica o que são cada uma dessas características. Em sua obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*, o teórico (1984) analisa mais a fundo os termos. Para ser mais preciso que a explicação de Keohane, definem-se regimes internacionais aqui de acordo com Krasner (1982, p. 186, tradução nossa).

Regimes podem ser definidos como um conjunto implícito ou explícito de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, casualidade e de retidão. Normas são padrões de comportamento definido em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições

ou proscricções específicas de ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalectentes para tomar e implementar a escolha coletiva.

O regime do comércio internacional é um exemplo clássico e duradouro. O seu princípio é o do livre comércio, as normas definem que a sua aplicação seja progressiva, de acordo com as regras e procedimentos estabelecidas no GATT (KEOHANE, 1984) e reforçadas na Organização Mundial do Comércio. A distinção de normas e regras, segundo Keohane (1984), é às vezes difícil, mas regras especificam mais detalhadamente os deveres e obrigações das partes envolvidas. Ainda seguindo os estudos de Keohane, princípios, normas, regras e procedimentos contêm *injunções* comportamentais que submetem os Estados a deveres e obrigações sistêmicas que não são executáveis pela força ou por um aparato legal hierárquico. Não há poder de polícia dentro dos regimes, mas a sua legitimidade é verificável.

Não se pode afirmar com certeza que legitimidade e força dos regimes são inquestionáveis, pois Estados – especialmente as potências mais fortes – passam por cima das regras e princípios estabelecidos para garantir seus interesses (WALTZ, 1984). Entretanto, regimes não são meros peões na política externa dos Estados. “Instituições internacionais podem [...] ser significantes, pois instituições incorporam e afetam as expectativas dos atores” e podem alterar as expectativas estatais quanto a como suas ações afetam o comportamento de outros em assuntos futuros (AXELROD, KEOHANE, 1985, p. 234, tradução nossa).

As negociações sucessivas com bases no *tit-for-tat* criam o que Axelrod e Keohane (1985) denominam de *problemas de sanção*. A cooperação baseada na escolha anterior da contraparte pode não constringer defecções, pois não há nada que puna a não cooperação além da sombra do futuro. Não há nenhuma sanção.

Em situações hegemônicas das relações internacionais, o Estado hegemônico teria poder bélico, político e econômico unilateral para punir qualquer defecção e assim *criar* instituições internacionais para facilitar a sua cooperação. Para Keohane (1984), um regime criado em tal contexto se afirma através de *constrangimentos*. Entretanto, o autor averigua que há também formação de regimes pelo processo de tomada de decisão, ou seja, em relações multilaterais para solucionar os problemas de sanção que afetam a coletividade de Estados.

Para Keohane e Axelrod (1985), regimes internacionais

[...] fornecem padrões contra os quais ações podem ser medidas, e atribui responsabilidade para aplicar tais sanções. Regimes providenciam informações sobre a conformidade dos atores; eles facilitam o desenvolvimento e a manutenção de reputações; eles podem ser incorporados às regras de reciprocidade dos atores em resposta às ações dos outros; e podem até repartir responsabilidade pela execução descentralizada das regras.

Quando mais de um Estado está disposto a cooperar e os seus ganhos dependem dos resultados observados na contraparte, institucionalizar a cooperação é a saída para criar estabilidade. Estados praticantes de reciprocidade na cooperação internacional, embora egoístas e às vezes antagônicos, tendem a institucionalizar a prática por meio dos regimes internacionais (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 244).

O sistema internacional vigente é composto por relações multilaterais cada vez mais complexas (como verificado no capítulo 2). Regimes e organizações internacionais são fóruns para discussões e solução de controvérsias, criando um cenário mais transparente. Conhecimento sobre relações passadas, mesmo que com terceiros, ajuda Estados a compreender melhor a contraparte da cooperação e diminuem as incertezas do futuro.

Assim, regras de reciprocidade tornam-se princípio das relações internacionais e manter uma boa reputação torna-se peça central da política externa dos Estados (KEOHANE, 1984). Ressalte-se que Estados não deixam de ser egoístas e podem continuar adotando escolhas imprevisíveis, desconsiderando de tal forma os regimes que sua legitimidade desaparece.

As teorias e princípios liberais dão a devida importância ao estabelecimento e conservação de *reputações* nas relações internacionais. Como cooperar está se tornando a regra e não a exceção, governos precisam levar em consideração o tipo de reputação almejada no delineamento de suas políticas externas, o que implica ceder em alguns casos para alinhar seus interesses aos interesses dos outros. Os custos da manutenção da boa reputação tendem a ser melhores a longo prazo que os da má reputação (KEOHANE, 1984).

Apesar de haver relações transgovernamentais e transnacionais, são os Estados que determinarão os andamentos da política internacional. Há situações, no entanto, em que Estados, em comum acordo, desdenham certos temas da política internacional, e outros atores internacionais cuidam de mantê-los em foco. A persistência e visibilidade desses atores, especialmente das OINGs, introduz um novo elemento de persuasão que precisa ser considerado no cálculo da reputação dos Estados internacionalmente, além do proposto por Keohane.

Regimes são criados para abordar restritamente determinada *issue-area*<sup>22</sup>. Existem regimes de comércio, financeiro, de direitos humanos e ambiental. Neste trecho Keohane (1984, p. 61, tradução nossa, grifo nosso) define *issue-area* e explica porque Estados criam regimes restritos a eles:

---

<sup>22</sup> *Issue-area* pode ser traduzida como conjunto de questões ou área de questões.

[...] governos estabelecem regimes para lidar com problemas que eles consideram tão estreitamente ligados que é preciso lidar com eles em conjunto. *Issue-areas* são mais bem definidas como conjuntos de questões que são de fato tratadas em negociações conjuntas e pelos mesmos – ou estreitamente coordenados – burocratas; ao contrário de questões [*issues*] que são tratadas separadamente e de forma descoordenada.

Keohane prossegue afirmando que *issue-areas* são definidas e redefinidas de acordo com os padrões de intervenção ou interações humanas. Como regimes são para tratar desses temas, eles também sofrem as mesmas redefinições. Especialmente devido ao aumento na interdependência, as diferentes *issue-areas* têm elo umas com as outras. Por exemplo, o regime de comércio internacional e os financeiros querem afirmar os pressupostos econômicos do neoliberalismo e acabam criando ligações entre processos e acordos de ambos.

Atores às vezes tentam adquirir maior poder de barganha em uma *issue-area*, embasando-se nos seus comportamentos relativos a outras contrapartes em outra *issue-area*, no que Axelrod e Keohane (1985, p. 239) chamam de *issue-linkage* (elo entre questões). Reputação, deste modo, torna-se equivalente a poder.

Regimes internacionais não são isentos de relações assimétricas de poder, como qualquer relação internacional (KEOHANE, 1985). Os Estados Unidos são mais fortes e têm maior poder de barganha do que, por exemplo, o Paraguai, e podem “persuadir” o governo paraguaio a cooperar. Dois Estados periféricos, com poder equivalente, podem se diferenciar dentro do regime pelo estabelecimento da *melhor* reputação – o mais propenso a cooperar. Nutrir uma boa percepção de si em diferentes *issue-areas*, devido ao *issue-linkage*, levará a mais e melhores relações.

Um país pode ceder em uma negociação para garantir que terá benefícios na área que lhe interessa (KEOHANE, 1984; LUCENA, 2011). O jogador hábil dentro das negociações internacionais, de acordo com Lucena (2011), é aquele com capacidade de utilizar as instituições, as informações e o *issue-linkage* a favor dos seus objetivos.

Regimes internacionais não podem ser descartados como irrelevantes às relações internacionais, como defendem os realistas. Os liberais fornecem formas de comprovar a importância dos regimes na definição dos interesses e das estratégias estatais. Há muito que se discutir ainda sobre a legitimidade dessas instituições e os meios para aperfeiçoá-las, mas a perspectiva abordada aqui já traz luz sobre a importância da temática no contexto internacional cada dia mais interdependente.

### 3.2. O DELINEAMENTO DE UM REGIME ANTICORRUPÇÃO NO PÓS-GUERRA FRIA

Durante a Guerra Fria, a iniciativa internacional anticorrupção se limitou à lei estadunidense FCPA e à sua extraterritorialidade, restringindo a corrupção ao pagamento de propina a funcionários públicos estrangeiros. Nenhum mecanismo internacional *hard law*<sup>23</sup>, como uma convenção ou um tratado, foi realmente elaborado, apesar de o tema ter sido levantado pelos EUA na ONU e na OCDE.

Durante a Guerra Fria, enquanto Jimmy Carter – presidente mais afeito à *low politics* e à cruzada moral dos Estados Unidos - esteve no poder, a FCPA teve mais vigor. Após a saída de Carter, os estadunidenses elegeram dois presidentes republicanos que orientavam sua política externa pela *high politics*. Transcorreram-se doze anos em que a FCPA obteve menor espaço – para não dizer nenhum – na agenda do presidente. A única mudança foi tornar a lei mais amena às empresas estadunidenses em 1988 (vide capítulo 2).

O fim da Guerra Fria e a mudança na ordem internacional ocorreram enquanto o republicano George Bush era presidente. Guerras, estabelecimento do poder relativo às potências do bloco capitalista e preocupação com a força bélica eram as principais prerrogativas da política externa de Bush. Esse comportamento vigorou até 1993. Com a eleição do democrata Bill Clinton, a FCPA voltou a ser um tema da agenda presidencial e a corrupção passou a ser verdadeiramente discutida no âmbito interestatal. A ordem internacional, entretanto, já não era mais a mesma.

#### 3.2.1. SOCIEDADE CIVIL MAIS ATIVA

O processo de inovações tecnológicas e de inclusão digital, que se intensificou após a queda da URSS, possibilitou uma maior interação entre indivíduos de diferentes regiões do mundo e de diferentes culturas. Problemas sociais, econômicos, ambientais e políticos passaram a ser discutidos com maior liberdade em *sites* e redes sociais. Os constantes contatos multicontinentais modificaram a percepção dos indivíduos (especialmente em países industrializados) quanto ao externo e o diferente.

---

<sup>23</sup> Para Abbott e Snidal (2000, p. 421-422, tradução nossa), *hard law* refere-se a “obrigações juridicamente vinculativas que são precisas (ou podem tornar-se precisas através da adjudicação ou da emissão de regulamentos detalhados) e que delegam autoridade para interpretar e implementar a lei”. Ainda segundo os autores (2000, p. 421-422), “[...] ‘soft law’ começa quando arranjos legais são enfraquecidos ao longo de uma ou mais das dimensões da obrigação, da precisão e da delegação. Este abrandamento pode ocorrer em diferentes graus ao longo de cada dimensão e em diferentes combinações entre as dimensões. Mas tenha em mente que a ‘soft law’ existe em muitas variedades: a escolha entre a *hard law* e *soft law* não é binária”.

Questionamentos quanto a desigualdade, a fome, os direitos humanos, os crimes ambientais e a corrupção em outros países incorporaram o pensamento individual, e possibilitaram uma globalização e interdependência social e cultural nos moldes elaborados por Keohane e Nye (2000). Os múltiplos canais de contato entre as sociedades só vêm se intensificando, superando a necessidade do Estado para mediar as relações entre indivíduos de diferentes nações.

O novo diálogo permitiu uma remodelação no trato da corrupção na década de 1990. Academicamente, produções e pesquisas estudavam mais os custos da corrupção ao desenvolvimento e à economia global. A onda de democratização nos antigos territórios soviéticos, na América Latina, na Ásia e na África aumentou a preocupação na periferia com a falta de *accountability* dos novos regimes. Indivíduos naturais de Estados autoritários e/ou corruptos tinham contato por meio da internet ou da migração com sociedades democráticas e mais transparentes. A mídia internacional passou a reservar maior destaque a casos de corrupção.

[A] tolerância da população europeia e da população mundial com a corrupção já não era a mesma. Com o fim do conflito bipolar, com a rápida expansão da globalização e da regionalização e com a revolução da tecnologia que permitiu maior acesso à informação, [...] as sociedades não viam mais sentido em manter governos corruptos no poder. Agora, era necessária a democracia e a transparência dos governos. (FRANCO; WOOD, 2012, p. 146)

A sociedade civil participou ativamente na definição da agenda anticorrupção internacional durante o período pós-Guerra, com destaque às OINGS Transparência Internacional (TI), Fórum Econômico Mundial, Câmara Internacional do Comércio (ICC) e à Conferência Internacional Anticorrupção (IACC). A TI é a OING que merece maior destaque devido à sua participação ativa em todos os fóruns de discussão, em OIGs, em institutos financeiros e dentro do setor privado, além da influência advinda da elaboração do mecanismo, provavelmente mais usado, para mensurar a corrupção: o Índice de Percepção da Corrupção.

A TI foi fundada em 1993 por um membro aposentado do Banco Mundial, Peter Eigen, e mais nove parceiros (TI, 2013). Ela vem desempenhando um papel intenso de conscientização em nível internacional contra a corrupção (TI, 2013). A OING participa ativamente das discussões sobre a corrupção, é parceira das OIGs na elaboração de projetos, pesquisas, recomendações e convenções, e é responsável por índices como o IPC e o Índice de Pagadores de Suborno<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> O Índice de Pagadores de Suborno de 2011, o último publicado, “classifica a probabilidade das empresas das 28 principais economias de ganharem negócios no exterior através de pagamentos de propina” (TI, 2013, tradução nossa). Para maiores informações sobre o IPC, vide capítulo 1.

Quando um mecanismo de *hard law* estava sendo elaborado na OCDE em meados da década de 1990, a TI, em conjunto com o ICC, fez campanha favorável à iniciativa frente aos Estados e empresas relutantes. Desde então, a TI vem desenvolvendo o princípio anticorrupção nas grandes corporações, no setor bancário (EIGEN, 2002, p. 55) e nas populações de vários países (desenvolvidos e em desenvolvimento). Recentemente, com o enfraquecimento das iniciativas anticorrupção, a TI é uma das maiores responsáveis por manter o tema na agenda internacional.

### 3.2.2. PREOCUPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS COM A BOA GOVERNANÇA

As instituições financeiras internacionais sempre fiscalizaram e monitoraram os projetos financiados por elas para impedir a ocorrência de práticas corruptas. A preocupação com a corrupção não era explícita em nenhuma diretriz, mas a natureza competitiva e transparente dos procedimentos de contratação das instituições financeiras funcionou como uma salvaguarda contra a prática (SEILER; MADIR, 2012). Entretanto, a mudança na ordem global e a emergência da preocupação internacional com a corrupção levaram as instituições financeiras multilaterais a inserirem diretrizes claras contra a prática.

O Banco Mundial (BIRD) foi o primeiro instituto financeiro internacional a adotar medidas claras e a punir a incidência de corrupção nos seus projetos (SEILER; MADIR, 2012). O Banco modificou as *Diretrizes para Aquisições no Âmbito de Empréstimos do BIRD e Créditos da AID* em 1995 e introduziu um parágrafo para tratar especificamente de fraude e corrupção (Ibid.; WORLD BANK, 2012). O item 1.15 determina que, se descoberta alguma atividade fraudulenta ou corrupta, o envolvido no caso pode ter a proposta rejeitada ou o empréstimo cancelado e ainda ser considerado inelegível a projetos futuros por tempo indeterminado ou determinado (WORLD BANK, 1998, p. 7-8).

A exemplo do Banco Mundial, outros organismos internacionais passaram a adotar um parágrafo similar nas suas próprias diretrizes. O Fundo Monetário Internacional (FMI), que sempre teve uma estreita relação com o BIRD, passou a adotar políticas de *boa governança* nos seus projetos e financiamentos. Em 1997, o FMI produziu o *Good Governance: The IMF's role*, abordando o papel da instituição na promoção da boa governança nos países e, conseqüentemente, na limitação das oportunidades da corrupção (IMF, 1997).

Em 2005, o Banco Mundial, em conjunto com o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, o Banco Europeu de Investimento Grupo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, decidiu, por meio da cooperação, harmonizar

as medidas destinadas a combater a corrupção e a fraude nos seus projetos (SEILER; MADIR, 2012). Um grupo de trabalho (Força Tarefa) foi criado e uma recomendação sobre as suas atividades foi publicada em 2006<sup>25</sup>.

A estrutura de combate e sanção a práticas corruptas imposta multilateralmente pela Força Tarefa criou uma nova perspectiva no trato à corrupção por parte de empresas, indivíduos e até mesmo Estados dispostos a se relacionar com as instituições financeiras multilaterais. Seiler e Madir (2012, p. 28) concluem que o Acordo Mútuo de Execução resultou no aumento de investigações sobre fraude e corrupção nas instituições financeiras e pode resultar em sanções globais aos agentes/atores corruptos.

Consequentemente, uma empresa envolvida em práticas proibidas nas suas relações de negócios com um BMD [Banco Multilateral de Desenvolvimento] pode encontrar-se incapaz de obter financiamento dos outros quatro BMDs participando do Acordo Mútuo de Execução, e, além disso, sua exclusão seria publicada por todos os cinco BMDs participantes [...]. No mínimo, as empresas que fazem negócios com os BMDs deveriam assegurar que seus programas de observância de ética são eficazes tanto como uma medida preventiva e, se ações errôneas já ocorreram, como um meio de mitigar a severidade de possíveis sanções. (Ibid., p. 28, tradução nossa)

A clareza expressa pelas instituições financeiras por políticas de boa governança e contra a fraude e corrupção influenciam a política externa dos Estados em relação ao tema. Países, especialmente aqueles em desenvolvimento, são dependentes de ajuda e capital externo advindos desses organismos internacionais para promover o seu desenvolvimento. Com as instituições financeiras adotando diretrizes harmonizadas e um acordo mútuo de execução de sanções, Estados, empresas e indivíduos são obrigados a repensar sua posição – ou indulgência – no trato da corrupção doméstica. Isso pode ser um dos principais motivadores da criação de um regime internacional anticorrupção.

### 3.2.3. A INFLUÊNCIA DAS CORPORAÇÕES TRANSNACIONAIS

As corporações transnacionais adquirem maior poder internacional e liberdade das ações nos Estados com a vitória capitalista. Elas são vitais ao crescimento econômico de países desenvolvidos e em desenvolvimento, e possuem lucro anual maior que muitos PIBs de Estados periféricos<sup>26</sup>. Com tamanha força econômica, não é surpresa que as corporações foram adquirindo *status* de atores internacionais e são cada vez mais influentes na política externa e internacional.

<sup>25</sup> Para maiores informações sobre a recomendação e a atuação da Força Tarefa, vide o *International Financial Institutions Anti-Corruption Task Force*, disponível em < <http://www.ebrd.com/downloads/integrity/task.pdf> >.

<sup>26</sup> Para maiores informações, acesse o site da Forbes (2013), disponível em < <http://www.forbes.com/> >.

Segundo Eigen (2002), a globalização, associada às políticas econômicas neoliberais, fez com que os Estados privatizassem suas funções. A consequência foi a diminuição do poder dos governos, especialmente nas políticas econômicas. Sassen (1996) vai além e diz que a própria soberania está sendo reformulada e não é mais posse exclusiva dos Estados. Nos estudos da autora, a cidadania econômica internacional (e muitas vezes nacional) não é de indivíduos, mas sim das corporações transnacionais.

O bem-estar econômico é um dos direitos humanos, quem tiver o poder de exigir *accountability* das instituições, líderes e governos sobre esses direitos, serão os detentores da cidadania econômica. Para Sassen (1996), internacionalmente essa cidadania vem se concentrando unilateralmente nas empresas e nos mercados financeiro e de capitais. Entretanto, esses atores internacionais não se preocupam com os interesses dos indivíduos mais afetados pelas políticas internacionais. Eles se preocupam mais com a sua lucratividade. A indiferença com a realidade local pode gerar resultados terríveis às sociedades, especialmente as dos países em desenvolvimento.

A economia política mundial atual é a mais abrangente e interligada que a história já presenciou. Todos os cantos do globo estão de alguma forma ligados à economia capitalista do livre comércio, e mesmo países que persistem se autodeterminando comunistas, como a China, precisam se adaptar para entrar nesse novo mercado global. Corrupção às vezes pode facilitar o livre comércio a curto prazo, ao acelerar os processos burocráticos em países em desenvolvimento. A longo prazo, no entanto, como visto no primeiro capítulo, a prática torna-se “um imposto que reduz os incentivos ao investimento” (MAURO, 2002, p. 140).

Corporações transnacionais estão cientes dos encargos da corrupção nas transações comerciais e, na sua avidez por lucro, passaram a preocupar-se com a problemática. Esse pensamento contrário à corrupção não é unânime entre as corporações. Na realidade, foi uma preocupação quase que exclusiva das empresas estadunidenses que estavam sob a jurisdição da FCPA. As empresas europeias e japonesas pouco se importaram com o impacto da corrupção sobre suas atividades comerciais e econômicas, pois não havia nenhuma lei que as deixasse em desvantagem. De fato, algumas empresas europeias podiam até deduzir propinas no imposto de renda.

Os Estados Unidos ainda são a superpotência do mundo pós-Guerra Fria, mesmo que seu poderio esteja diminuindo. Eles são a maior economia e força bélica do mundo. Poder é o que não falta aos Estados Unidos para garantir seus interesses. No mundo capitalista, interdependente e competitivo do pós-Guerra Fria, deixar as empresas em desvantagem não é

interesse da superpotência, e, assim, um reposicionamento quanto à internacionalização da FCPA era inevitável.

Devido à cidadania econômica e à capacidade de exigir *accountability* do governo, as corporações pressionaram e exigiram igualdade de condições na economia internacional (CRAGG; WOOF, 2013). Os interesses das corporações internacionais são interligados diretamente com os interesses nacionais (DELANEY, 2005). O discurso dos presidentes dos Estados Unidos pode até ser de promover o desenvolvimento internacional através da internacionalização da FCPA, mas a verdadeira preocupação sempre foi a de garantir os interesses das suas empresas, a quem eles são verdadeiramente *accountable*. E foi isso que Clinton fez ao assumir o poder.

#### 3.2.4. A INTERNACIONALIZAÇÃO DA FCPA NO GOVERNO CLINTON E A NORMATIZAÇÃO DO REGIME ANTICORRUPÇÃO

O contexto internacional era então favorável à iniciativa do *advogado solitário*, e Bill Clinton (1993-2001) conseguiu fazer aquilo que Carter não obteve êxito. Seguindo a tendência do partido democrata, Clinton priorizava uma política externa voltada ao poderio econômico (*low politics*). Seus discursos eram voltados à promoção do desenvolvimento, direitos humanos e democracia, mas a prática era outra. O principal interesse da administração Clinton sempre foi o de manter a economia e as indústrias estadunidenses à frente de todas as outras.

Um ano após assumir o cargo, Clinton pressionou com sucesso a OCDE a adotar a *Recomendação do Combate à Propina em Transações Econômicas Internacionais* (1994) e logo após a *Recomendação do Conselho na Dedução de Impostos de Propinas a Oficiais Públicos Estrangeiros* (1996). Entretanto, a tentativa de internacionalização da FCPA do presidente estadunidense enfrentou obstáculos.

Apesar dos fatores favoráveis, havia ainda a relutância dos Estados europeus em concordar com a iniciativa dos Estados Unidos. O fim da Guerra Fria não foi seguido do fim da dedução fiscal do pagamento de propinas a oficiais públicos estrangeiros. Multinacionais europeias encontravam-se em vantagem competitiva internacional frente às multinacionais estadunidenses, e como os interesses das empresas são intimamente ligados aos interesses dos governos, os Estados europeus persistiram permitindo a dedução da propina (DARROUGH, 2010; PACINI; SWINGER; ROGER, 2002; CRAGG; WOOF, 2013).

Os Estados europeus permaneceram basicamente com a mesma posição do final da década de 1980, quando Reagan levantou o tema pela primeira vez no âmbito da OCDE. Para

os europeus, os Estados Unidos estavam questionando o princípio da soberania estatal, estavam exercendo extraterritorialidade ilegítima e o combate à corrupção era de domínio da demanda (países em desenvolvimento) e não da oferta da propina (países industrializados). A única mudança no discurso foi quanto ao possível benefício econômico gerado pela prática (FRANCO; WOOD, 2012).

Percebendo a relutância dos governos em concordar com uma convenção antipropina, Clinton – como exímio orador e líder – voltou-se para *diplomacia pública* para pressionar uma mudança na posição europeia (GLYNN; STEPHEN; NAÍM, 2002). Percebendo o cenário internacional favorável ao combate à corrupção, especialmente pelo grande número de casos de corrupção eclodindo por toda a Europa e pela grande repercussão internacional do tema, a administração Clinton alimentou a mídia internacional com informações e discursos anticorrupção.

A posição estadunidense era bem vista devido ao frequente número de escândalos de corrupção aos quais as populações vinham sendo expostas e à aparente solidão dos EUA na defesa do tema entre os Estados. “A chave para o sucesso estadunidense nas negociações estava nos argumentos colocados não na mesa de conferência, mas nas manchetes” (GLYNN; STEPHEN; NAÍM, 2002, p. 47).

A diplomacia pública do presidente foi bem sucedida, com destaque à Recomendação de 1996 que tratou diretamente da dedução fiscal do pagamento de propina a oficiais estrangeiros. Recomendações, no entanto, somente *convidam, recomendam, apelam, instruem, urgem* ou *pedem*, todos verbos do *soft law*, ou seja, não requerem que os Estados partes tomem medidas para a execução da Recomendação, não são impositivos (*jus cogens*).

O Grupo de Trabalho da OCDE – responsável pela elaboração das Recomendações – percebeu esse aspecto e expressou preocupação e urgência na elaboração de um mecanismo de *hard law* no combate à corrupção (DARROUGH, 2010; PACINI; SWINGER; ROGER, 2002). Com a mídia internacional e a população europeia favorável, não demorou muito para a iniciativa do Clinton de internacionalizar a FCPA entre os países industrializados lograr êxito. Em 1997, a OCDE elaborou a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (Convenção Antipropina da OCDE).

Além da Convenção Antipropina da OCDE, houve outras convenções sobre a prática. Elas são, em ordem cronológica, as seguintes (CARR, 2012, WEBB, 2005):

1. Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos de 1996 ("Convenção da OEA");

2. Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997 (“Convenção Antipropina da OCDE”)
3. Convenção Penal do Conselho da União Européia sobre a Corrupção (“Convenção Penal do CUE”) de 1999;
4. Convenção Civil do Conselho da Europa sobre a Corrupção de 1999 (“Convenção Civil do CUE”)
5. Protocolo do Sul Africano de Desenvolvimento Contra a Corrupção de 2001 (“Protocolo da SADC”)
6. Convenção da União Africana de Prevenção e Combate à Corrupção de 2003 (“Convenção da UA”)
7. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003 (“Convenção da ONU”);
8. Protocolo Adicional à Convenção Penal do Conselho da União Européia sobre a Corrupção de 2003 (“Protocolo CUE”)

As convenções e protocolos adicionais acima podem ser enquadradas no que se denomina *hard law* e por isso são dotados de maior poder de execução que outros mecanismos de *soft law*. Entretanto, na análise do regime anticorrupção, os mecanismos de *soft law* também contribuem para a intensificação do regime. A Convenção da OCDE, por exemplo, é um prolongamento da *Recomendação do Combate à Propina em Transações Econômicas Internacionais* da OCDE de 1994 (FRANCO; WOOD, 2012). Em 2009, o Grupo de Trabalho da OCDE lançou a *Recomendação do Conselho para o Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais*, fazendo uma reavaliação e novas recomendações sobre a Convenção da OCDE.

A conscientização da sociedade civil (global ou doméstica), a nova diretriz e o acordo mútuo de execução das instituições financeiras multilaterais e o novo papel internacional das corporações internacionais influenciaram a propagação do princípio anticorrupção que levaria à normatização do combate à corrupção. A crescente interdependência e os reflexos na intensificação da corrupção transnacional também salientaram a necessidade de cooperar contra a disseminação da prática.

O novo contexto impulsionou o surgimento gradativo de normas e regras em nível regional e internacional. Foram vários avanços no regime anticorrupção, especialmente frente à estagnação que o processo sofreu na ordem bipolar anterior. No entanto, a nova realidade do

combate à corrupção não é de poder simétrico, não é imparcial e, como afirmado por Webb (2005), foi marcada por “oportunidades perdidas”.

Na teoria de regimes internacionais, elaborada por Keohane, a criação do regime anticorrupção ocorreu por meio do *constrangimento*, ou seja, por pressão da potência hegemônica (EUA). O interesse dos Estados Unidos foi a base da internacionalização do combate à corrupção. A FCPA é uma lei voltada ao pagamento de propinas e, como tal, norteou a política externa dos Estados Unidos rumo à criação de normas, regras e procedimentos baseados no princípio antipropina entre países industrializados. A criação de uma estrutura internacional capaz de combater a corrupção doméstica e transnacional não é o objetivo dos EUA.

No entanto, a partir do momento que a superpotência incorporou a internacionalização da FCPA à sua política externa e alçou o tema à agenda global por meio da diplomacia pública, o regime anticorrupção foi criando autonomia e contornos próprios, além dos estritamente estabelecidos pelos EUA. Isso se confirma muito em função de duas características dos regimes internacionais: o *issue-linkage* e a reputação.

Há uma clara ligação (*linkage*) entre as *issue-areas* anticorrupção e financeira. Ao agregarem às suas diretrizes contrárias à fraude e à corrupção, as instituições financeiras internacionais estabeleceram um elo entre os dois regimes. A boa reputação dentro do regime financeiro é condicionada à boa governança, sendo normatizada no regime anticorrupção.

Essa preocupação levou alguns Estados a ratificarem vários acordos internacionais sobre a corrupção. Segundo Carr (2012, p. 237), a presença de oito convenções sobre o tema levará Estados a questionarem qual deve ser ratificada e implementada, ou em qual modelo devem basear sua própria legislação.

Infelizmente, a quantidade de convenções varia tanto nas disposições legais e processuais quanto em abrangência. Falta de conformidade entre as convenções significa que Estados contratantes podem enfrentar a questão da corrupção de diferentes formas, deixando assim a porta bem aberta às incertezas [...]. (Ibid., 2012, p. 230, tradução nossa)

Muitos Estados se tornaram, segundo Carr, “ratificadores” em série, pois ratificaram várias convenções que possuem posições divergentes entre si. Isso pode ser tanto uma exposição da seriedade dos países em enfrentar a questão com uma atitude motivada por questões socioeconômicas: Estados ratificam um grande número de convenções “para atrair investidores e para mostrar às agências de crédito, como o Banco Mundial e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, que a corrupção não é tolerável” (CARR, 2012, p.

237), numa clara demonstração do *issue-linkage* e da importância crescente da reputação internacional.

A presença de convenções heterogêneas e de “ratificadores” em série demonstra a possibilidade do regime não se consolidar ou ser direcionado por alguns Estados mais poderosos. As “portas abertas às incertezas”, exposta por Carr, são sérios questionamentos à legitimidade do regime anticorrupção e também podem demonstrar o conflito entre o princípio antipropina e anticorrupção (a ser analisado mais adiante).

A abrangência do que é e como combater a corrupção também fragiliza o regime. Auxiliar a fortalecer instituições, a transparência, o *accountability* e o capital social, todos importantes pilares na luta (vide capítulo 1), são levantados nos textos das convenções como *soft law* – quando citados. Mecanismos de *hard law* concentram-se mais em combater a propina que os outros tipos de práticas ilícitas.

No contexto do regime anticorrupção atual, o papel da OCDE e da sua Convenção (que tem raízes na FCPA dos Estados Unidos) foi o mais marcante na limitação da abrangência do termo corrupção à propina. Para verificar se há um regime anticorrupção ou antipropina, é de essencial importância a análise do texto, da implementação e da monitoria da Convenção Antipropina da OCDE, especialmente em comparação à Convenção da ONU – a mais abrangente das convenções sobre corrupção.

### **3.3. A CONVENÇÃO ANTIPROPINA DA OCDE: A FRAGMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DO REGIME**

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi oficialmente criada em 1961 pelos Estados Unidos, o Canadá e os países da Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE). A OCEE emergiu do Plano Marshall na pós-Segunda Guerra Mundial, e foi substituída pela OCDE, uma OIG com maior envergadura internacional, indo além dos Estados europeus (OECD, 2013).

A missão da OCDE (Ibid., tradução nossa) é

[...] promover políticas que melhorarão o bem-estar econômico e social de pessoas ao redor do mundo. [...] A OCDE providencia um fórum onde governos podem trabalhar juntos para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns. Nós trabalhamos com governos para entender o que conduz a mudanças econômicas, sociais e ambientais. Nós medimos produtividade e fluxos globais de comércio e investimento. Nós analisamos e comparamos dados para prever tendências futuras. Nós estabelecemos padrões internacionais sobre uma ampla gama de coisas, desde a agricultura [...] até a segurança de produtos químicos.

Os atuais 34 membros<sup>27</sup> da OCDE são compostos basicamente de países industrializados e de renda alta (trinta e um no total). Chile, México e Turquia são os únicos classificados pelo Banco Mundial (2013) como economias de renda média-alta. Os países de renda alta da OCDE representam 63% do Produto Interno Bruto mundial. Essa alta concentração de membros desenvolvidos confere à OCDE certo status de OIG regional.

Por mais que a escrita enseje a promoção mundial do bem-estar econômico e social, a missão da OCDE está imbuída, nas entrelinhas, de interesses dos Estados industrializados. OIGs universais, como a ONU, podem, às vezes, servir como prolongamento da política externa de Estados centrais e hegemônicos, mas essas organizações são mais democráticas e precisam levar – mesmo que esporadicamente – em consideração os interesses dos Estados menores. Esse já não é o caso da OCDE, pois dos 34 membros, apenas três não são desenvolvidos.

### 3.3.1. *ESTRUTURA ANTIPROPINA DA OCDE: CONTEÚDO DA CONVENÇÃO ANTIPROPINA*

Alinhada aos interesses da potência hegemônica, a OCDE criou um sistema antipropina internacional que muitos confundem com anticorrupção. Mas, apesar de a restrição ser sobretudo à propina, os tratados dentro da OCDE e sua participação nos outros fóruns, convenções e organizações ainda são parte do regime internacional anticorrupção.

Sob forte pressão dos Estados Unidos – que se apoiaram na sociedade civil mais ativa e impaciente quanto à corrupção –, a OCDE iniciou em 1994 o processo de normatização internacional da FCPA. Para elaborar, discutir e monitorar os tratados no âmbito da organização, a OCDE criou um sistema de revisão por pares (*peer-review*), conhecido como Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transações Comerciais Internacionais (Grupo de Trabalho).

Ao longo dos últimos vinte anos, o Grupo de Trabalho elaborou, em ordem cronológica:

1. a *Recomendação do Combate à Propina em Transações Econômicas Internacionais* (1994);
2. a *Recomendação do Conselho na Dedução de Impostos de Propinas a Oficiais Públicos Estrangeiros* (1996);

---

<sup>27</sup> Os Estados membros da OCDE (OECD, 2013) são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos da América, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Israel, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, República da Coreia, República Checa, Reino Unido, Suécia, Suíça, Turquia. A Comissão Europeia também participa dos trabalhos da OCDE.

3. a *Recomendação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento de Propostas Anti-Corrupção à Contratação de Ajuda Bilateral* (1996)
4. a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (1997);
5. a *Recomendação do Conselho sobre a Corrupção e os Créditos Oficiais à Exportação* (2006);
6. a *Recomendação do Conselho sobre Medidas Tributárias de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (2009);
7. a *Recomendação do Conselho para o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (2009), que contém o *Guia de Boas Práticas sobre Controle Interno, Ética e Compliance* voltada às empresas.

No que tange à corrupção, a OCDE desenvolve tratados e programas voltados às condições competitivas das transações comerciais e, por isso, lida somente com propina transnacional. Isso está claro logo no preâmbulo do texto da Convenção da OCDE, único *hard law* dentre os mecanismos da organização.

Considerando que a corrupção é um fenômeno generalizado em transações comerciais internacionais, incluindo no comércio e no investimento, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, e distorce as condições internacionais competitivas. (OECD, 2011, p. 8, tradução nossa)

Ao falar do *abalo à boa governança*, a OCDE estabelece no corpo da sua Convenção o *linkage* com as novas políticas sendo traçadas à época pelas instituições financeiras internacionais. Cabe também notar que as *condições distorcidas da competitividade internacional* ao qual o trecho se refere estavam distorcidas somente às indústrias estadunidenses, como levantado anteriormente.

A Convenção da OCDE *criminaliza* somente o pagamento de propinas a funcionários públicos estrangeiros (propina transnacional) e tenta combatê-la atacando o lado da oferta (corporações transnacionais dos países desenvolvidos).

Cada Parte tomará as medidas que forem necessárias para estabelecer que seja um crime sob a sua lei para qualquer pessoa intencionalmente oferecer, prometer ou dar qualquer vantagem pecuniária indevida ou outra, seja diretamente ou por intermediários, a um funcionário público estrangeiro, para esse funcionário ou para um terceiro, a fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar em relação ao desempenho de suas funções oficiais, a fim de obter ou manter negócios ou outra

vantagem indevida na condução de negócios internacionais. (OECD, 2011, p. 7, tradução nossa).

Oficial público estrangeiro inclui funcionários do país estrangeiro e de organizações internacionais. A nova abrangência do termo na Convenção Antipropina exigiu que os Estados Unidos fizessem uma reformulação da FCPA para incluir oficiais públicos de organizações internacionais.

Em suma, a convenção compele os Estados contratantes a tomarem medidas para: estabelecer responsabilidade das pessoas jurídicas (Art. 2); sancionar infratores, incluindo privação da liberdade (Art. 3); definir a jurisdição extraterritorial da ofensa (Art. 4); criminalizar lavagem de dinheiro (Art. 7); estabelecer mecanismos e normas de contabilidade (Art. 8); criar assistência jurídica recíproca, ou seja, cooperação (Art. 9); e considerar a ofensa passível de extradição quando há tratados preestabelecidos entre os Estados (Art. 10).

Todas as medidas serão ratificadas e implementadas pelos Estados em concordância com suas leis e princípios jurídicos, dando liberdade aos contratantes na interpretação e vinculação aos termos do tratado. Isso facilita a adesão e aceitação da convenção, mas também abala a sua legitimidade. Se cada Estado pode ratificar o acordo adequando-o às suas leis, eles o farão como considerarem melhor aos seus interesses nacionais, e não aos interesses sistêmicos que a OCDE quer propagar. Isso contraria o Artigo 5 da convenção que estabelece que as partes “[...] não serão influenciadas por considerações de interesse econômico nacional, pelo efeito potencial sobre as relações com outros Estados ou pela identidade de pessoas físicas ou jurídicas envolvidas” (OECD, 2011, p. 9, tradução nossa).

A maleabilidade na ratificação representa a preocupação da OCDE e dos Estados participantes do Grupo de Trabalho em preservar o princípio da soberania na criminalização da corrupção. Por mais que crie um ambiente transparente, diminua as sombras do futuro e possibilite maior cooperação, o regime anticorrupção na OCDE – assim como nas outras organizações internacionais – é estrangulado pelos interesses dos Estados que o integram. A fim de evitar o egoísmo dos Estados, o conflito entre os interesses nacionais e coletivos e o abandono do barco (regime)<sup>28</sup>, as normas e regras fazem concessões que podem enfraquecer sua iniciativa e institucionalização.

A Convenção Antipropina da OCDE prevê monitoria e acompanhamento no Artigo 12. Segundo o texto, “[a]s Partes deverão cooperar na execução de um programa de

---

<sup>28</sup> Segundo o neo-realista Waltz (2000) a preocupação com o coletivo é subordinado aos interesses domésticos e de autoajuda dos Estados. Ou seja, “[q]uando parecer que ‘nos iremos afundar ou nadar juntos’, nadar separadamente parece mais atrativo àqueles que podem” (Ibid., p. 15, tradução nossa), tornando os regimes literalmente fadados a serem barcos vazios.

acompanhamento sistemático para monitorar e promover a integral implementação da presente Convenção” (OECD, 2012, p. 11, tradução nossa). A iniciativa, como aconselha a convenção, dá-se no âmbito do Grupo de Trabalho, com as partes arcando com os custos do programa.

No artigo 15, a convenção estabelece a entrada em vigor

[...] no sexagésimo dia seguinte à data na qual cinco dos dez países que possuam as maiores cotas de exportação, [...] e que representem juntos pelo menos sessenta por cento do total combinado das exportações desses dez países, hajam depositado seus instrumentos de aceitação, aprovação ou ratificação. (OECD, 2011, p. 12, tradução nossa)

Isso aconteceu em 15 de fevereiro de 1999, após a ratificação do Canadá (OECD, 2013). A convenção é aberta à assinatura a Estados Não-Membros da OCDE (Art. 13) que seja participante pleno do Grupo de Trabalho (OECD, 2011, p. 11). Atualmente há o total de quarenta signatários, incluindo todos os 34 membros do OIG e mais seis não-membros (Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Rússia e África do Sul) (OECD, 2013).

Seguindo a indicação da convenção, a monitoria da Convenção Antipropina recaiu sobre o Grupo de Trabalho. A fiscalização “para monitorar o cumprimento da Convenção e avaliar as medidas tomadas pelos países para implementá-la na sua legislação nacional” (OECD, 2013, tradução nossa) iniciou-se em Abril de 1999.

Uma equipe de especialistas de dois países monitora a implementação em três fases.

A fase 1 avalia se o país implementou a Convenção em sua legislação nacional com base nas respostas aos questionários e à apresentação de materiais legais. Os relatórios da fase 1 são publicados na internet após discussão entre os especialistas e do país sob revisão e uma auditoria pelo Grupo de Trabalho da OCDE. Na 'fase 1 bis', a equipe avalia a adaptação das leis baseadas na crítica feita na fase 1, e os relatórios da fase 1 são conseqüentemente suplementados. A fase 2 concentra-se na execução *na prática* da legislação implementada, através de exames das estruturas no local para lidar com casos de propina estrangeira [transnacional], do nível de recursos mobilizados, e do treinamento de pessoal. A equipe usa questionários e realiza uma visita no local. Grupos da sociedade civil estão autorizados a fornecer informações ou opiniões, mas a natureza de sua participação está sujeita à consulta com o país que está sendo examinado. (WEBB, 2005, p. 197, tradução nossa)

A fase 3 foi instituída em 2010 e o andamento da monitoria foi publicado pela primeira vez no último Relatório Anual do Grupo de Trabalho – a de 2011. De acordo com a OCDE (OECD WORKING GROUP ON BRIBERY, 2013, p. 19, tradução nossa, grifo nosso)

[o] processo de avaliação da Fase 3 concentra-se nos seguintes pilares: progressos realizados pelos Estados Partes sobre pontos fracos identificados na Fase 2; problemas levantados por mudanças em quadros legislativos nacionais ou institucionais desde a Fase 2; esforços de execução e resultados; implementação da nova Recomendação para o Combate à Propina de 2009; além de outras questões *Group-wide* e transversais, como a responsabilidade corporativa e assistência

jurídica recíproca. Espera-se que a rodada de avaliações da Fase 3 levará quatro anos, com todos os Estados Partes da Convenção avaliados até o final de 2014.

Até 2011, dez países foram avaliados na fase 3. É uma rodada de avaliação recente e por isso a eficácia dos resultados e da implementação ainda não pode ser averiguada. Até agora, somente o Relatório Anual de 2011 foi publicado incluindo a fase 3 de monitoria.

Segundo os dados coletados pelo Grupo de Trabalho da OCDE (OECD WORKING GROUP ON BRIBERY, 2013, p. 14), foram julgados 204 casos criminais e 94 casos civis entre 1999 e dezembro de 2011. Em um período de mais de dez anos, esse número é muito baixo, ainda mais quando se compara quantos países realmente processaram o crime: somente quinze, do total de trinta e oito, tiveram casos julgados (Ibid., p. 14). Os Estados Unidos são os que mais executam as leis antipropina transnacional, mas isso se deve muito à estrutura previamente estabelecida e consolidada da FCPA frente os outros Estados signatários.

Ainda segundo o Grupo de Trabalho, em 2011 havia mais de 300 processos em andamento em 26 Estados Partes à Convenção Antipropina da OCDE, mas não é especificado quais são os países. Como um regime internacional sustenta-se muito na preocupação estatal com a reputação, a ocultação de quais Estados não estejam com investigações em andamento sinaliza uma oportunidade perdida do Grupo de Trabalho na coação moral à implementação da convenção.

O sistema de monitoramento da Convenção Antipropina da OCDE é, no entanto, um dos sistemas mais rigorosos e ativos entre as iniciativas do regime anticorrupção, sendo equiparada apenas ao Grupo de Estados contra a Corrupção (conhecido como GRECO) que monitora os dois tratados do CUE (WEBB, 2005). A forte estrutura de normas, regras e procedimentos da OCDE no que se refere ao combate à propina transnacional, a ativa participação dos Estados Unidos e a composição dos Estados do Grupo de Trabalho<sup>29</sup>, fazem dessa OIG um dos mais – se não o mais – importante componente do regime internacional anticorrupção.

### 3.3.2. A DICOTOMIA DE PRINCÍPIOS DENTRO DO REGIME: ANTICORRUPÇÃO VERSUS ANTIPROPINA

A quantidade de normas, regras e procedimentos do regime anticorrupção é extensa, especialmente considerando-se que a discussão internacional iniciou-se há pouco mais de vinte anos. O grande número de tratados pode dar a entender que o regime é eficiente,

---

<sup>29</sup> “Juntos, os 40 Membros do Grupo de Trabalho representam quase 80% da exportação mundial” (OECD WORKING GROUP ON BRIBERY, 2013, p. 7). Além da maioria dos países industrializados (incluindo as maiores potências ocidentais atuais), o Grupo de Trabalho é composto por três dos cinco países do BRICS.

legítimo e de alcance regional e internacional. Entretanto, as convenções sobre corrupção não são homogêneas e revelam as contradições do próprio regime. O resultado é uma fragmentação que pode impedir maiores avanços.

A OCDE criou uma convenção com vocabulário coercitivo e promove um monitoramento de *peer-review* atuante e transparente – relatórios e dados são facilmente acessados no site da OIG. Como todas as convenções sobre corrupção, a da OCDE não tem nenhum mecanismo de sanção (WEBB, 2005) ao não cumprimento além da (possível) danificação da reputação do Estado. Todavia, o Working Group da OCDE é um dos sistemas de monitoramento mais bem estruturados e influentes dentro do regime.

Sendo composta fundamentalmente de Estados industrializados e devido à quase dependência econômica do sistema capitalista em relação a esses atores – suas empresas e dos seus capitais –, as decisões tomadas na OCDE têm impacto em toda a ordem internacional interdependente em que se encontra o mundo. Qualquer análise dos impactos sistêmicos do regime anticorrupção precisa incluí-la. O Working Group mantém parcerias e desenvolve pesquisas com muitos atores – incluindo corporações –, inclusive participando na negociação da Convenção da ONU (WEBB, 2005).

A Convenção da OCDE é aberta à ratificação de Estados não membros, mas somente os países que compunham o Working Group puderam participar da redação da convenção na sua criação. É uma convenção redigida primordialmente por países industrializados, e, assim sendo, por mais que todos os Estados do mundo tornassem-se contratantes, a convenção da OCDE é um tratado dos industrializados. É uma norma imposta de cima para baixo sem considerar as realidades locais dos Estados em desenvolvimento.

A Convenção da ONU (2003), mesmo considerando que as potências mundiais possam manipulá-la, foi criada em um âmbito mais democrático que o da OCDE. A ONU é uma OIG verdadeiramente global. Isso possibilita maior inclusão no processo criatório das normas, regras e procedimentos de decisão. Os interesses dos Estados mais fortes podem prevalecer, mas o espaço aberto aos países em desenvolvimento fornece o mínimo possível para um processo mais inclusivo. Apesar disso, no caso da Convenção contra a Corrupção, os interesses dos mais fortes, especialmente dos Estados Unidos, ditaram o rumo.

O interesse dos Estados quanto ao regime anticorrupção reserva-se à promoção do livre-comércio internacional mais favorável às suas empresas. Isso se resumia em criar uma convenção internacional contra o pagamento de propinas a oficiais públicos estrangeiros entre os países industrializados, os maiores concorrentes ao poderio econômico dos Estados Unidos e das empresas estadunidenses, e a Convenção da OCDE concretizou isso.

A discussão internacional, verificável na quantidade de convenções, não parou no momento em que os Estados Unidos conseguiram sua vontade. Ao inserir o tema antipropina nas relações internacionais, os Estados Unidos involuntariamente iniciaram a conscientização sobre os problemas gerados por todas as formas de corrupção. A Convenção da OCDE é a normatização do princípio antipropina, mas, como nada é estático nas relações internacionais, as novas pressões das sociedades civis, da comunidade acadêmica e da mídia voltaram-se para a construção do regime de combate à corrupção com maior envergadura de temas.

Quando se fala em *princípio antipropina* no regime internacional aqui, refere-se ao princípio criado pela FCPA, ou seja, de que é prejudicial ao comércio internacional e ao crescimento econômico das empresas o pagamento de propinas a oficiais públicos estrangeiros. Nessa posição, acredita-se que ao atacar a propina transnacional pelo lado da oferta, diminuiria a procura e, conseqüentemente, a corrupção nos países em que a corrupção é um problema (CRAGG; WOOF, 2013). É uma solução assistencial, que não considera as dimensões e causas locais do lado da demanda.

A Convenção da ONU foi a tentativa de normatização global do *princípio anticorrupção*. Houve outras convenções que trataram de temas além da propina, mas a da ONU é a mais inclusiva de Estados e de tipos de práticas corruptas, levando Carr (2012) a considerá-la o melhor caminho para a homogeneização do regime<sup>30</sup>. No princípio anticorrupção, a preocupação com a corrupção envolve os efeitos generalizados que todas as práticas corruptas causam no sistema internacional<sup>31</sup>. Como a corrupção internacional existe – assim como está em expansão – e é ligada à corrupção doméstica, aumentou a pressão por uma convenção que incluísse o doméstico e o internacional para promover desenvolvimento nos moldes estabelecidos pelos discursos globais da ONU.

No entanto, a comparação dos textos e dos sistemas de monitoramento das Convenções da ONU e da OCDE demonstram que, apesar de existir um mecanismo anticorrupção de maior envergadura como o da ONU, o princípio antipropina ainda é dominante dentro do regime.

A maioria dos artigos da Convenção da ONU (UNODC, 2013) que se referem aos aspectos da corrupção que não a propina são descritas com verbos do *soft law*. A criminalização da propina no setor público está prescrita no Artigo 16 da Convenção, que diz:

---

<sup>30</sup> Carr (2012) acredita que, devido à envergadura da Convenção da ONU e a quantidade de Estados que ela atinge, talvez uma opção mais fácil à homogeneização seja ratificar somente ela, descartando todas as outras.

<sup>31</sup> Para ver os diferentes tipos de corrupção vide Capítulo 1.

Cada Estado Parte *adotará* as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, a promessa, oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a um funcionário público estrangeiro ou a um funcionário de organização internacional pública, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa ou entidade com o fim de que tal funcionário atue ou se abstenha de atuar no exercício de suas funções oficiais para obter ou manter alguma transação comercial ou outro benefício indevido em relação com a realização de atividades comerciais internacionais. (UNODC, 2013, grifo nosso).

Ao predizer que o Estado contratante “*adotará*” a criminalização da propina, a Convenção da ONU expressa obrigatoriedade a essa regra. É um artigo *hard law*. O mesmo não é verdade quando a convenção se refere ao enriquecimento ilícito (Art. 20), suborno, malversação e peculato no setor privado (Art. 21 e 22) e encobrimento<sup>32</sup> (Art. 24).

O Artigo 21 sobre suborno no setor privado diz:

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

- a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar;
- b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar. (UNDOC, 2013, grifo nosso)

O Estado contratante *considerará* se quer incluir ou não a criminalização do suborno no setor privado à sua legislação. Ele tem a opção, diferente do Artigo 16 sobre propina no setor público. Os contratantes também *consideram* adotar medidas sobre malversação e peculato no setor privado, enriquecimento ilícito e encobrimento.

Os Estados Unidos, segundo Webb (2005), vetaram o uso de termos mais incisivos quanto à corrupção privada e não deixaram que fosse incluída na convenção a fiscalização do pagamento de partidos políticos. Webb mostra-se surpreso com essa decisão dos Estados Unidos, especialmente devido à longa luta da superpotência pela internacionalização da FCPA. Entretanto, é exatamente a FCPA e os interesses que se escondem por trás dela que justificam o posicionamento desse país.

---

<sup>32</sup> Encobrimento na Convenção da ONU é a ocultação ou a retenção de bens que tenha sido obtidos através de qualquer delito qualificado dentro da convenção (UNDOC, 2013).

A adoção de políticas econômicas neoliberais pela maioria dos países levou a uma onda de privatização e um crescimento exponencial de terceirização de funções clássicas dos Estados, inclusive nos países industrializados. Eigen (2002, p. 51, tradução nossa), fundador da TI, expressa clara preocupação com isso ao dizer que

[p]olíticas de concorrência estão fora dos eixos; reguladores em um país abençoam fusões e parcerias que criam monopólios intoleráveis em outros países, e, como a experiência pós-privatização está começando a mostrar, a única coisa pior do que um bem estratégico nas mãos de um Estado incompetente é tal bem em mãos privadas incompetentes. Accountability foi destruída e, enquanto os lucros podem ter sido privatizados, no final as perdas são "socializadas" (ou seja, suportados pela sociedade como um todo). Enquanto a preocupação do setor privado falha, suas atividades são muito importantes à sociedade para que um Estado permita que acabem num impasse.

A nova realidade descrita por Eigen pode até ser nefasta às sociedades, mas às empresas indubitavelmente não é. O monopólio e a incorporação desregulamentada de funções antes reservadas aos Estados é um paraíso para as corporações transnacionais. Elas têm ampla liberdade para conduzirem seus negócios e aumentarem seus lucros. Cresceram em importância e cresceram em poder.

Estados são cada vez mais dependentes das suas vontades. As corporações transnacionais exercem *accountability* sobre os Estados, mas a quem elas são *accountable*? “A globalização [assim como a interdependência] criou vácuos no poder onde a corrupção prospera” (Ibid., p. 51, tradução nossa).

Accountability doméstica, como estudada por O’Donnell (1998), não cabe às relações internacionais. Não há eleições internacionais ou supranacionais nos quais os “seres votantes” são capazes de extrair *accountability* horizontal dos atores internacionais, pois o sistema é anárquico. A falta de um organismo supranacional também impossibilita a separação clássica dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário. Não há sequer como as instituições exigirem o cumprimento dos acordos internacionais, tornando a possibilidade de agências internacionais com capacidades executivas, legislativas e judiciárias independentes entre si e capazes de sancionar as transgressões umas das outras uma realidade possivelmente utópica. Portanto, não há *accountability* vertical.

Mas há outros tipos de *accountability* no sistema internacional. Para Keohane (2006), existe o dilema do *pluralistic accountability system* (sistema pluralístico de *accountability*). *Accountability*, ainda segundo o autor, é uma questão de poder e, simultaneamente, é importante para prevenir abusos de poder.

No contexto internacional, Keohane analisa duas possibilidades de *accountability*: a interna e a externa. A primeira refere-se a quando atores internacionais são *accountable* a

quem lhes delegou o poder. As OIGs são *accountable* internamente aos Estados, as instituições financeiras aos seus acionistas e as corporações transnacionais à sua diretoria.

O outro tipo de *accountability* aos atores internacionais é a externa, ou seja, quando organizações são *accountable* àqueles a quem suas ações afetam (KEOHANE, 2005, p. 79). Por exemplo, o pagamento de propinas a oficiais públicos estrangeiros por uma corporação transnacional poderá gerar consequências socioeconômicas, ambientais e culturais. Em casos extremos, Batenkas (2006) acredita que a corrupção se enquadraria como crime contra a humanidade passível de ser processado no Tribunal Penal Internacional. As empresas envolvidas nessa atividade ilícita deveriam ser *accountable* externamente às sociedades e indivíduos que sofrerão diretamente os males da corrupção.

A *accountability* externa quase não se aplica à realidade internacional, apesar de ser fundamental para se constranger abusos do poder. As OIGs são, segundo Keohane (2005), o mais próximo que temos hoje desse tipo de prestação de contas. Entretanto, interpretando mais amplamente as diferenças de *accountability* apontadas por Keohane, pode-se dizer que Estados são fracamente *accountable* externamente às instituições internacionais e aos Estados mais poderosos<sup>33</sup>.

A iniciativa de inserir a corrupção no setor privado em algumas convenções, como da ONU, podem ser interpretadas como uma tentativa de se caminhar rumo à *accountability* externa das corporações transnacionais. As corporações transnacionais e seus funcionários teriam que prestar contas às OIGs e aos Estados sobre suas condutas privadas.

Entretanto, isso contradiz os princípios do livre-comércio e da mão invisível do mercado. As políticas neoliberais são defendidas pelos industriais exatamente pela interferência gradativamente menor dos Estados nas políticas econômicas. Portanto, as corporações tomarem posturas dentro do regime contra o constrangimento do seu poder é inevitável.

Aceitar essa nova forma de *accountability* e imposições sobre as relações privadas do mercado é incompatível com os interesses empresariais. Detentoras do poderio e de cidadania econômica, as corporações transnacionais provavelmente exercem pressão nos bastidores das negociações das convenções para que Estados industrializados – suas sedes – impeçam a adoção de *hard laws* sobre corrupção privado-privado.

Uma estrutura demasiadamente normatizada e que interfira nas relações políticas, comerciais, sociais e culturais interdependentes, afeta os próprios fluxos da interdependência

---

<sup>33</sup> Regimes promovem contextos menos propensos à guerra e a abusos de poder, pois exigem, mesmo que debilmente, que os Estados sejam *accountable* externamente aos outros Estados.

e da globalização da ordem atual. Regras e procedimentos para todas as formas de corrupção exigem instituições ativas e maior controle dos fluxos, o que pode levar ao aumento da burocracia. As transações internacionais seriam dificultadas, podendo culminar no contrário do que se tem hoje: na “desglobalização”.

Portanto, não é de se espantar que os EUA tenham sido contra a iniciativa de criminalizar a corrupção privada-privada. Os EUA sempre associaram os interesses das empresas aos interesses nacionais. Num contexto competitivo e interdependente, os interesses das empresas são quase uma questão de segurança nacional.

A dualidade entre os princípios é possível devido à situação em que se encontra o contexto internacional. Muitos querem prosseguir e adicionar todas as práticas corruptas no regime anticorrupção, mas a potência que deu origem ao regime já atingiu seus objetivos. Dar prosseguimento à consolidação do princípio anticorrupção parece ser uma realidade distante em meio à relação de poder e dos interesses. Enfim, o princípio antipropina parece ter bastante força para continuar por algum tempo sendo o princípio dominante do regime internacional de combate à corrupção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indivíduos atualmente estão cada vez mais conscientes dos problemas domésticos e internacionais. Há ainda pessoas ou grupos marginais à globalização, mas os avanços tecnológicos, nos meios de comunicação e nos transportes, aumentaram a possibilidade de intercâmbio e de conhecimento, colaborando com o crescente nível de conscientização. Temas historicamente tidos como domésticos ganharam status internacional, e um deles é a corrupção.

O combate à corrupção no sistema internacional é recente e repleto de controvérsias. No meio acadêmico, como visto no primeiro capítulo, não há consenso sobre os custos e os benefícios da corrupção. Entretanto, aceitar a corrupção como um meio de obtenção do crescimento econômico não condiz mais com a atual conjuntura do sistema internacional, de interdependência complexa. Por isso, estudos se posicionando contrários à prática, demonstrando seus impactos nefastos e dispendiosos sobre as sociedades, as economias e os Estados, estão aumentando.

Com a prevalência da interdependência complexa e a intensificação da globalização, Estados precisam considerar as políticas externas e domésticas de terceiros nos seus interesses. Crises em um país a oceanos de distância podem causar efeitos nocivos às suas sociedades, à sua economia e ao seu poder. A corrupção de terceiros ou de parceiros é interesse dos Estados, pois poderá afetar a comercialização de bens, a entrada no mercado externo, as relações políticas e a reputação interna e externa dos Estados.

Seguindo esse raciocínio, e alguns interesses próprios, os Estados Unidos criaram uma das primeiras iniciativas de se combater a corrupção internacionalmente ao aprovar a Lei contra Práticas Corruptas (FCPA), que seria o ponto inicial do regime internacional de combate à corrupção. Foi uma iniciativa unilateral, mas foi a que possibilitou os avanços posteriores.

Influenciado por escândalos domésticos de corrupção (o *Watergate*) e pelo envolvimento de empresas estadunidenses com governos corruptos, o Congresso aprovou a lei que proibia o pagamento de propina a funcionários públicos estrangeiros. A lei é voltada especificamente a uma das modalidades de corrupção, a propina, e, assim, limitava o combate internacional à propina, e não à corrupção como um todo.

Os Estados Unidos não conseguiram instantaneamente incitar todos os outros Estados desenvolvidos a se envolverem no combate. À época da FCPA, muitos países europeus permitiam a dedução de propinas pagas a oficiais públicos estrangeiros no imposto de renda.

As empresas europeias se viram com uma vantagem competitiva sobre as empresas estadunidenses e influenciaram seus governos a não aprovarem uma lei similar à FCPA.

Entretanto, as sociedades, mais especificamente as dos países desenvolvidos, diariamente tomavam conhecimento pela mídia dos escândalos de corrupção em outros países, que muitas vezes envolviam as suas empresas. Não se posicionar quanto à questão ou manter a dedução fiscal das propinas passou a se constituir em constrangimento público para os governos dos Estados desenvolvidos, principalmente os europeus.

A intensificação da globalização e da interdependência possibilitou a conscientização internacional contra a corrupção, mas, em contrapartida, também facilitou e criou novas formas da prática. Pela *internet*, ficou fácil e rápido fazer transferências bancárias dos rendimentos oriundos da corrupção a paraísos fiscais. O crime organizado ganhou dimensões internacionais, e passou a utilizar da globalização para se comunicar e movimentar por todos os continentes, fazendo uso de pagamentos ilícitos para manter a operação de pé. A corrupção deixou de ser apenas uma questão doméstica. Pode-se falar atualmente de uma nova modalidade de corrupção, a corrupção internacional, que perpassa as fronteiras nacionais e facilita o lado ilegal da globalização e da interdependência.

Surgiu, devido aos impactos domésticos e internacionais, a necessidade de cooperação internacional para solucionar os problemas sistêmicos que a corrupção estava (e ainda está) causando. Foi elaborada uma série de convenções, tratados e recomendações em diversas OIGs ao longo das três últimas décadas sobre a temática, sendo as duas mais importantes a Convenção da OCDE e a Convenção da ONU.

Quando as condições ficaram desvantajosas às suas empresas, os Estados Unidos passaram a defender um combate internacional contra a corrupção. A FCPA criou uma situação desfavorável às empresas dos EUA frente às europeias e japonesas – somente os EUA não aceitavam o pagamento de propina internacional.

A justificativa da internacionalização da FCPA por parte dos Estados foi sempre ancorada na promoção do desenvolvimento econômico e social do sistema. Sendo a corrupção um ônus à economia global, que gera desequilíbrios nas sociedades em que acontece, a alternativa para contornar o problema seria criar, na OCDE, uma *Convenção Contra o Pagamento de Propina a Oficiais Públicos Estrangeiros*.

Os Estados Unidos obtiveram sucesso e criaram a Convenção da OCDE. Assim, alcançaram o seu objetivo de internacionalizar a FCPA e começaram a definir um regime anticorrupção internacional. Inicialmente, o regime foi ancorado apenas no combate à propina

internacional, e, portanto, se desenvolveu em torno do princípio antipropina, coerente com a meta dos EUA.

A partir do momento em que se colocou o tema na mídia e se conscientizou o público mundial sobre os seus efeitos, a discussão ganhou proporções além do que os EUA pretendiam inicialmente e começou a se estruturar diferentemente do que a potência idealizava. Pressões por uma iniciativa internacional de combate a todas as formas de corrupção e que envolvesse todo o sistema, e não apenas os industrializados, foram surgindo e ganhando força.

Além de focar apenas na propina, a Convenção da OCDE foi elaborada apenas por Estados industrializados (o lado da oferta). Ela não leva em consideração todos os interesses dos Estados mais afetados pela prática, os países em desenvolvimento, e, mesmo que inconscientemente, trata o tema como um problema dos países mais pobres. A conscientização internacional apontou essa falha. Indivíduos e Estados passaram a questionar por que não havia um combate mais generalizado que envolvesse o lado da demanda e da oferta da corrupção. Indagaram por que não havia uma convenção global, elaborada por todos os Estados, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento.

*A Convenção da ONU Contra a Corrupção* foi criada com o intuito de dar respostas aos novos questionamentos. Ela criminaliza temas além da propina e foi elaborada em uma OIG universal, envolvendo todos os Estados na discussão. Essa convenção representa a introdução verdadeiramente global do princípio anticorrupção

Regimes internacionais são agrupamentos em torno de um tema (*issue-area*) de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, como definido por Krasner (1982). No regime anticorrupção ou de combate à corrupção, as normas e regras seriam as convenções e recomendações sobre a criminalização internacional da prática. Os procedimentos de tomada de decisão podem ser representados pelos grupos de trabalho das diversas OIGs que criaram mecanismos de combate à corrupção. Entretanto, o regime anticorrupção não possui um princípio único.

Existe dentro do regime anticorrupção um jogo de interesses que criou uma dicotomia, que pode ser evidenciada na divisão entre dois princípios. Como listado no terceiro capítulo, existem inúmeras convenções internacionais que tentam criminalizar a corrupção, mas as modalidades de corrupção criminalizadas por cada convenção variam e tornam os seus textos quase que incompatíveis entre si.

Os Estados industrializados, com os EUA à frente, não têm interesse de se envolver na solução doméstica dos problemas que surgem da corrupção nos Estados em desenvolvimento.

Seu interesse maior é apenas garantir o crescimento de suas empresas e corporações, para, assim, continuar se mantendo economicamente forte e competitivo. Isso é alcançado com a criminalização da propina, modalidade da corrupção que muitos especialistas consideram a mais nociva ao crescimento econômico e comercial das empresas transnacionais.

Criminalizar outras modalidades de corrupção, como enriquecimento ilícito e corrupção no setor privado, impõem uma logística e um envolvimento nos assuntos de países periféricos que não é atraente aos países centrais. Por que tentar tirar um governo corrupto do poder sendo que ele pode ser cooptado economicamente para garantir que os interesses de um país central sejam garantidos naquele Estado? Por que gastar dinheiro ajudando um Estado que tem corrupção sistêmica se aquilo não melhorará diretamente em nada os interesses, a economia e o poder desse país central? Por que se envolver em combater algo a mais que a propina sendo que a simples criminalização da propina atende aos interesses das empresas e corporações, e outros temas, como a corrupção no setor privado, vão de encontro com esses interesses? Essas são perguntas que os Estados industrializados enfrentam e que os impede de defender um combate além da criminalização da propina, algo que a OCDE já faz.

A Convenção da OCDE possui um texto e um sistema de monitoramento mais sólido e sustentado por *hard law* que a Convenção da ONU. Essa última ainda é recente e foi criada no seio de uma OIG dividida por interesses conflitantes, e, provavelmente por isso, não produziu uma convenção tão bem estruturada quanto a da OCDE. Enquanto a primeira teve de atender a interesses de representantes de ambos os princípios, o segundo atendeu apenas aos interesses dos representantes do princípio antipropina, e pode gozar de maior coesão para construir seu texto e seu monitoramento.

A Convenção da ONU divide-se em normas e regras de *hard law* e *soft law*. Interessante observar que, quando analisado o texto (vide capítulo 3), verifica-se que os princípios antipropina podem ser enquadrados no que se denomina *hard law* e os princípios anticorrupção (enriquecimento ilícito, suborno, malversação e peculato no setor privado e encobrimento) no que se denomina *soft law*.

Os Estados desenvolvidos e centrais possuem maior poder para conseguir que seus interesses sejam atendidos e o fizeram nas negociações para elaborar a Convenção da ONU. Por exemplo, criar regras e normas criminalizando a corrupção no setor privado é ir de encontro aos interesses das corporações multinacionais. As corporações detêm poderio econômico e cidadania econômica para pressionarem seus Estados a adotarem posições favoráveis. Afinal, seus interesses são interesses nacionais, e os Estados desenvolvidos têm de defender seus interesses nas relações internacionais. Por isso, a parte referente à corrupção

privada no texto da ONU não passou de uma *recomendação* sobre como os Estados signatários devem prosseguir quanto ao tema.

Além dessa dicotomia de interesses – e talvez por conta dela – o sistema de monitoramento da Convenção da ONU ainda está em fase embrionária e demorou a ser estabelecido.

A ONU poderia ter alcançado avanços e ter suplantado o princípio antipropina pelo da anticorrupção. Infelizmente, esse não parece ser o caso. O texto é dividido entre os princípios e o monitoramento ainda está a ser construído e consolidado. As relações de poder inerentes às relações internacionais interestatais freiam iniciativas que poderiam melhorar o desenvolvimento global e a coletividade. Mas o sistema ainda é anárquico e composto por atores estatais soberanos e de poder desigual. Poder define a agenda dos regimes, mesmo sendo estes passíveis de melhorar a cooperação.

Os problemas oriundos da corrupção (doméstica ou internacional) são nocivos às sociedades e aos Estados, como também a todo o sistema internacional. Entretanto, um indivíduo pobre e faminto em um país periférico, que não consegue melhorar de vida devido a uma estrutura doméstica de corrupção sistêmica, não é problema de nenhuma grande potência rica e central. É necessário que a corrupção afete diretamente os interesses e a realidade dos países centrais para eles notarem que ela é um problema.

Dar prosseguimento à estruturação de um regime calcado no princípio anticorrupção não compensa o tempo nem os recursos que isso implicaria aos Estados desenvolvidos. Esse tipo de regime levaria todos a olharem seus próprios sistemas políticos internos, e a modificá-lo para se adaptar aos demais. Estados centrais, especialmente os EUA, não aceitam esse tipo de interferência na sua soberania nacional. A única questão internacional que lhes interessava ser analisada quanto à corrupção era o pagamento de propina a oficiais públicos estrangeiros, e isso provavelmente só foi concretizado tão incisivamente na OCDE e na sua estrutura de *hard law* porque os EUA já haviam criado uma lei com dimensões extraterritoriais em sua legislação doméstica. Internacionalizar a FCPA, uma lei que estava afetando o desempenho econômico das companhias dos EUA internacionalmente, fora o único interesse dos EUA.

Um cenário internacional assim, onde predominam os interesses dos Estados mais fortes e desenvolvidos, não favorece um regime internacional anticorrupção com maior envergadura e que dê possibilidades de desenvolvimento social e econômico a todos, desenvolvidos ou em desenvolvimento. É um sistema internacional interdependente, mas de poderes e interesses desiguais. Os males sistêmicos ao desenvolvimento nacional e internacional da humanidade que a corrupção proporciona são conflitantes com os interesses egoístas dos Estados.

Estudiosos já percebem quão maléfica é a corrupção à economia, à política e às sociedades nacionais (capítulo 1) e internacional (capítulo 2), mas os governantes da maioria dos Estados não. Enquanto persistir um sistema internacional com esses contornos e em que os interesses dos Estados Unidos, a potência mais forte, se resumam a interesses econômicos relativos à corrupção, o princípio limitado da antipropina prevalecerá. Se algum dia isso mudará, não se sabe, mas, confirmando a hipótese inicial, é possível afirmar que essa dicotomia de princípios freia os avanços para combater verdadeiramente a corrupção, impedindo avanços no regime anticorrupção.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, vol. 54, n. 03, 2000, p. 421-456.

ALLEN, Franklin; QIAN, Jun. *Corruption and Competition*. 2007. Disponível em: < <http://www2.bc.edu/~qianju/Corruption-801-2007.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2008

AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books Inc, 1984.

\_\_\_\_\_ ; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, vol. 38, n. 1, 1985, p. 226-254.

BAD; OECD; TI. *Curbing Corruption in Tsunami Relief Operations*. Manali: Asian Development Bank, 2005.

BANTEKAS, Ilias. Corruption as an International Crime and Crime against Humanity: an outline of supplementary criminal justice policies. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 4, 2006, p. 466-484

CARR, Indira. Corruption, legal solutions and limits of law. *International Journal of Law in Context*, vol. 3, n. 3, 2007, p. 227-255.

CRAGG, Wesley A.; WOOF, William. *The US Foreign Corrupt Practices Act and its implications for the Control of Corruption in Political Life*. Disponível em: < <http://home.iscte.pt/~ansmd/CC-Cragg.pdf> >. Acesso em: 04 fev. 2008.

CRIMINAL DIVISION OF THE U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE AND THE ENFORCEMENT DIVISION OF THE U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. *A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act*. 2012. Disponível em: < <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-resource-guide.pdf> >. Acesso em: 04 fev. 2013.

CUERVO-CAZURRA, Alvaro. The Effectiveness of Laws Against Bribery Abroad. *Journal of International Business Studies*, vol. 39, 2008, p. 634-651.

DARROUGH, Masako N. The FCPA and the OECD Convention: some lessons from the U.S. experience. *Journal of Business Ethics*, vol. 93, 2010, p. 255-276.

DELANEY, Patrick X. *Transnational corruption: regulation across borders*. 2005. Disponível em: < <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan024516.pdf> >. Acesso em: 15 fev. 2010.

DONG, Bin; DULLECK, Uwe; TORGLER, Benno. Conditional Corruption. *Journal of Economic Psychology*, vol. 33, 2011, p. 609-27.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *The Democracy Index 2011: Democracy under stress*. Disponível em: < [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex2011)>. Acesso em: 29 ago. 2012.

EIGEN, Peter. Corruption in a Globalized World. *SAIS Review*, vol. 22, n. 1, Winter-Spring 2002, p. 45-59.

ELLIOT, Kimberly Ann. A Corrupção como um Problema de Legislação Internacional: recapitulação e recomendação. In: \_\_\_\_\_ (org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 10, p. 255-342.

FRANCO, Geisa Cunha; WOOD, Danyelle de Lima. A Relação entre a Cooperação Técnica Internacional e o Combate à Corrupção: o papel das OIs e das ONGIs. *Diálogo*, n. 16, jan-jun 2010, p. 157-182.

\_\_\_\_\_. A Tentativa de Criação de um Regime Internacional de Combate à Corrupção no Mundo Globalizado: o Papel dos Estados e das Organizações Internacionais. In.: LUCENA, Andréa Freire de (org.). *Regimes Internacionais: temas contemporâneos*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 133-152.

FREUD, Sigmund. *O Mal-estar na Civilização*. Tradução de José Octávio de Aguiar Abreu. Rio de Janeiro: Imago, 1997.

FORBES. Disponível em < <http://www.forbes.com/> >. Acesso em: 02 fev. 2013.

GREENE, Niall. *Corruption and the Challenge for Civil Society*. Dublin: Institute of European Affairs, 2003.

GRANT, Richard. The Economic Geography of Global Trade. In.: SHEPPARD, Eric; BARNES, Eric J (org.). *A Companion to Economic Geography*. Oxford: Blackwell, 2003, p. 411-31.

GRANT, George. Why food security is not just a problem for the Third World. *The Telegraph*. 2012. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/9224240/Why-food-security-is-not-just-a-problem-for-the-Third-World.html>>. Acesso em: 20 November 2012

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAÍM, Moisés. A Globalização da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 1, p. 27-58.

GONÇALVES, Alcindo Fernando; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: histórias e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Heaven and London: Yale University Press, 1973.

IMF. *Good Governance: The IMF's role*. 1997. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf> >. Acesso em: 02 fev 2013.

KEOHANE, Roberto O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

\_\_\_\_\_; NYE, Joseph S. Globalization: What's New? What's not? (And so what?). *Foreign Policy*, p. 104- 18. Primavera 2000.

\_\_\_\_\_. Accountability in World Politics. *Scandinavian Political Studies*, vol. 29, n. 2, 2006, p. 75-87.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, vol. 36, 1982, p. 185-205

JOHNSTON, Michael. Cross Border Corruption: points of vulnerability and challenges for reform. In: United Nations Development Programme (Org.). *Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. cap. 1, 1998, p. 13-23.

\_\_\_\_\_. Oficiais públicos, interesses privados, e democracia sustentável: quando política e corrupção se encontram. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 3, p. 103-134.

LUCENA, Andréa Freire de. Teorias de regimes internacionais. In.: \_\_\_\_\_ (org). *Regimes Internacionais: temas contemporâneos*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 33-58.

MACMILLAN DICTIONARARY. Disponível em < [www.macmillandictionary.com](http://www.macmillandictionary.com) >. Acesso em: 03 set. 2012

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Ediouro, 2002.

MARTINS, José Antônio. *Corrupção*. São Paulo: Globo, 2008

MAURO, Paulo. Os Efeitos da Corrupção sobre o Crescimento, Investimentos e Gastos do Governo: uma análise de países representativos. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 4, p. 135-168.

MCFAUL, Michael; STONER-WEISS, Kathryn. The Myth of the Authoritarian Model. *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 1, jan-feb 2008, p. 68-84.

NYE, J.S. Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis. *The American Political Science Review*, vol. 61, n. 2, 1967, p. 417-27.

OECD. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*. 2011. Disponível em: < <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention/38028044.pdf> >. Acesso em: 02 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. Disponível em: < <http://www.oecd.org/> >. Acesso em: 02 fev. 2013.

OECD WORKING GROUP ON BRIBERY. *Annual Report 2011*. Disponível em: < <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/AntiBriberyAnnRep2011.pdf> >. Acesso em: 02 fev 2013  
O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, n. 44, 1998, p. 27-54.

OXFORD DICTIONARY. Disponível em: < <http://oxforddictionaries.com/?region=us> >. Acesso em: 03 set. 2012

OYEWANDE, Adeyeye Adefolake. *Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations in Developing Countries: how far do their roles and responsibilities stretch?* 2008. Disponível em: < [http://scholarbank.nus.edu.sg/bitstream/handle/10635/16293/Adeyeye\\_Adefolake\\_O.pdf?sequence=1](http://scholarbank.nus.edu.sg/bitstream/handle/10635/16293/Adeyeye_Adefolake_O.pdf?sequence=1) >. Acesso em: 31 jan. 2013.

PARRISH, Austen L. Domestic Responses to Transnational Crime: the limits of national law. *Criminal Law Forum*, vol. 23, 2012, p. 275–293.

PIETH, Mark. Cooperação Internacional de Combate à Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 6, p. 183-200.

PRODANOV, Cleber, FREITAS, Ernane César de. *Metodologia do Trabalho Científico*. Novo Hamburgo: Ed. Feevale, 2009.

RAZAFINDRAKOTO, Mireille; ROUBAUD, François. Are International Databases on Corruption Reliable? A comparison of expert surveys and household surveys in Sub-Saharan Africa. *World Development*. 2010, vol. 38, n. 8, p. 1057-1069.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 2, p. 59-96.

\_\_\_\_\_. The Law and Economics of Bribery and Extortion. *Annual Review of Law and Social Science*. 2010, p. 217-38

ROSENAU, James N. Governança Ordem e Transformação na Política Mundial. In: \_\_\_\_\_ ; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, cap. 1, p. 11-46.

RUZINDANA, Augustine. A Importância da Liderança na Luta Contra a Corrupção em Uganda. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, cap. 7, p. 201-18

SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SCHILLING, Voltaire. *Estado Unidos e América Latina: da Doutrina Monroe à ALCA*. 5ª ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

SEILER, Norbert; MADIR, Jelena. Fight Against Corruption: Sanctions Regimes of Multilateral Development Banks. *Journal of International Economic Law*, vol. 15(1), 2012, p. 05–28

SHEARMAN & STERLING. *FCPA Digest Cases and Review Releases Relating to Bribes to Foreign Officials under the Foreign Corrupt Practices Act of 1977*. 2013. Disponível em: < [http://www.shearman.com/files/Publication/287c1af0-f9cb-4c11-805d91c409975b41/Presentation/PublicationAttachment/83d9dc0b-b80c-4ca4-877b-9efbba0952e7/FCPA-Digest-Jan2013\\_010213.pdf](http://www.shearman.com/files/Publication/287c1af0-f9cb-4c11-805d91c409975b41/Presentation/PublicationAttachment/83d9dc0b-b80c-4ca4-877b-9efbba0952e7/FCPA-Digest-Jan2013_010213.pdf) >. Acesso em: 02 fev. 2013

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Disponível em < <http://www.transparency.org/> >. Acesso em: 24 set. 2012

\_\_\_\_\_. *Corruption Perception Index*. 2011. Disponível em: < [http://files.transparency.org/content/download/101/407/file/2011\\_CPI\\_EN.pdf](http://files.transparency.org/content/download/101/407/file/2011_CPI_EN.pdf) >. Acesso em: 29 ago. 2012.

TRUEX, Rory. Corruption, Attitudes, and Education: Survey Evidence from Nepal. *World Development*, vol. 39, n. 7, 2011, p. 1133–1142.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2011*. 2011. Disponível em: < [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Complete.pdf) >. Acesso em: 29 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. *Frequently Asked Questions (FAQs) about the Human Development Index (HDI)*. Disponível em: < [http://hdr.undp.org/en/media/FAQs\\_2011\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/FAQs_2011_HDI.pdf) >. Acesso em: 29 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. *Frequently Asked Questions (FAQs) about the Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)*. Disponível em: < [http://hdr.undp.org/en/media/FAQs\\_2011\\_IHDI.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/FAQs_2011_IHDI.pdf) >. Acesso em: 29 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/en/> >, Acesso em: 08 fev. 2013.

UNODC. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: < [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf) >. Acesso em: 02 fev. 2013.

US ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponível em: < <http://www.eia.gov/> >. Acesso em: 02 fev. 2013

VICKERS, Adrian. *A History of Modern Indonesia*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The Politics of the World-Economy: the state, the movements, and the civilization*. Paris: Cambridge University Press, 1991.

WALTZ, Kenneth N. The Emerging Structure of International Politics. *International Security*, vol. 18, n. 2, 1993, p. 44-79.

\_\_\_\_\_. Structural Realism after the Cold War. *International Security*, vol. 25, n. 1, 2000, p. 05-41

WEBB, Phillippa. The United Nations Convention Against Corruption: an achievement or missed opportunity?. *Journal of International Economic Law*, vol. 8, n. 1, 2009, p. 191–229.

WORLD BANK. Disponível em: < <http://www.worldbank.org/> >. Acesso em: 29 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. *Guidelines Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*. 1997. Disponível em: < <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/ProcGuid-01-99-ev3.pdf> >. Acesso em: 02 fev. 2013.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1 – ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (EM INGLÊS) – 2011

| Country Rank | Country / Territory              | CPI 2011 Score |
|--------------|----------------------------------|----------------|
| 1            | New Zealand                      | 9,5            |
| 2            | Denmark                          | 9,4            |
| 2            | Finland                          | 9,4            |
| 4            | Sweden                           | 9,3            |
| 5            | Singapore                        | 9,2            |
| 6            | Norway                           | 9,0            |
| 7            | Netherlands                      | 8,9            |
| 8            | Australia                        | 8,8            |
| 8            | Switzerland                      | 8,8            |
| 10           | Canada                           | 8,7            |
| 11           | Luxembourg                       | 8,5            |
| 12           | Hong Kong                        | 8,4            |
| 13           | Iceland                          | 8,3            |
| 14           | Germany                          | 8,0            |
| 14           | Japan                            | 8,0            |
| 16           | Austria                          | 7,8            |
| 16           | Barbados                         | 7,8            |
| 16           | United Kingdom                   | 7,8            |
| 19           | Belgium                          | 7,5            |
| 19           | Ireland                          | 7,5            |
| 21           | Bahamas                          | 7,3            |
| 22           | Chile                            | 7,2            |
| 22           | Qatar                            | 7,2            |
| 24           | United States                    | 7,1            |
| 25           | France                           | 7,0            |
| 25           | Saint Lucia                      | 7,0            |
| 25           | Uruguay                          | 7,0            |
| 28           | United Arab Emirates             | 6,8            |
| 29           | Estonia                          | 6,4            |
| 30           | Cyprus                           | 6,3            |
| 31           | Spain                            | 6,2            |
| 32           | Botswana                         | 6,1            |
| 32           | Portugal                         | 6,1            |
| 32           | Taiwan                           | 6,1            |
| 35           | Slovenia                         | 5,9            |
| 36           | Israel                           | 5,8            |
| 36           | Saint Vincent and the Grenadines | 5,8            |
| 38           | Bhutan                           | 5,7            |
| 39           | Malta                            | 5,6            |
| 39           | Puerto Rico                      | 5,6            |

| Country Rank | Country / Territory | CPI 2011 Score |
|--------------|---------------------|----------------|
| 41           | Cape Verde          | 5,5            |
| 41           | Poland              | 5,5            |
| 43           | Korea (South)       | 5,4            |
| 44           | Brunei              | 5,2            |
| 44           | Dominica            | 5,2            |
| 46           | Bahrain             | 5,1            |
| 46           | Macau               | 5,1            |
| 46           | Mauritius           | 5,1            |
| 49           | Rwanda              | 5,0            |
| 50           | Costa Rica          | 4,8            |
| 50           | Lithuania           | 4,8            |
| 50           | Oman                | 4,8            |
| 50           | Seychelles          | 4,8            |
| 54           | Hungary             | 4,6            |
| 54           | Kuwait              | 4,6            |
| 56           | Jordan              | 4,5            |
| 57           | Czech Republic      | 4,4            |
| 57           | Namibia             | 4,4            |
| 57           | Saudi Arabia        | 4,4            |
| 60           | Malaysia            | 4,3            |
| 61           | Cuba                | 4,2            |
| 61           | Latvia              | 4,2            |
| 61           | Turkey              | 4,2            |
| 64           | Georgia             | 4,1            |
| 64           | South Africa        | 4,1            |
| 66           | Croatia             | 4,0            |
| 66           | Montenegro          | 4,0            |
| 66           | Slovakia            | 4,0            |
| 69           | Ghana               | 3,9            |
| 69           | Italy               | 3,9            |
| 69           | FYR Macedonia       | 3,9            |
| 69           | Samoa               | 3,9            |
| 73           | Brazil              | 3,8            |
| 73           | Tunisia             | 3,8            |
| 75           | China               | 3,6            |
| 75           | Romania             | 3,6            |
| 77           | Gambia              | 3,5            |
| 77           | Lesotho             | 3,5            |
| 77           | Vanuatu             | 3,5            |
| 80           | Colombia            | 3,4            |
| 80           | El Salvador         | 3,4            |

| Country Rank | Country / Territory    | CPI 2011 Score |
|--------------|------------------------|----------------|
| 80           | Greece                 | 3,4            |
| 80           | Morocco                | 3,4            |
| 80           | Peru                   | 3,4            |
| 80           | Thailand               | 3,4            |
| 86           | Bulgaria               | 3,3            |
| 86           | Jamaica                | 3,3            |
| 86           | Panama                 | 3,3            |
| 86           | Serbia                 | 3,3            |
| 86           | Sri Lanka              | 3,3            |
| 91           | Bosnia and Herzegovina | 3,2            |
| 91           | Liberia                | 3,2            |
| 91           | Trinidad and Tobago    | 3,2            |
| 91           | Zambia                 | 3,2            |
| 95           | Albania                | 3,1            |
| 95           | India                  | 3,1            |
| 95           | Kiribati               | 3,1            |
| 95           | Swaziland              | 3,1            |
| 95           | Tonga                  | 3,1            |
| 100          | Argentina              | 3,0            |
| 100          | Benin                  | 3,0            |
| 100          | Burkina Faso           | 3,0            |
| 100          | Djibouti               | 3,0            |
| 100          | Gabon                  | 3,0            |
| 100          | Indonesia              | 3,0            |
| 100          | Madagascar             | 3,0            |
| 100          | Malawi                 | 3,0            |
| 100          | Mexico                 | 3,0            |
| 100          | Sao Tome & Principe    | 3,0            |
| 100          | Suriname               | 3,0            |
| 100          | Tanzania               | 3,0            |
| 112          | Algeria                | 2,9            |
| 112          | Egypt                  | 2,9            |
| 112          | Kosovo                 | 2,9            |
| 112          | Moldova                | 2,9            |
| 112          | Senegal                | 2,9            |
| 112          | Vietnam                | 2,9            |
| 118          | Bolivia                | 2,8            |
| 118          | Mali                   | 2,8            |
| 120          | Bangladesh             | 2,7            |
| 120          | Ecuador                | 2,7            |
| 120          | Ethiopia               | 2,7            |
| 120          | Guatemala              | 2,7            |
| 120          | Iran                   | 2,7            |
| 120          | Kazakhstan             | 2,7            |

| Country Rank | Country / Territory      | CPI 2011 Score |
|--------------|--------------------------|----------------|
| 120          | Mongolia                 | 2,7            |
| 120          | Mozambique               | 2,7            |
| 120          | Solomon Islands          | 2,7            |
| 129          | Armenia                  | 2,6            |
| 129          | Dominican Republic       | 2,6            |
| 129          | Honduras                 | 2,6            |
| 129          | Philippines              | 2,6            |
| 129          | Syria                    | 2,6            |
| 134          | Cameroon                 | 2,5            |
| 134          | Eritrea                  | 2,5            |
| 134          | Guyana                   | 2,5            |
| 134          | Lebanon                  | 2,5            |
| 134          | Maldives                 | 2,5            |
| 134          | Nicaragua                | 2,5            |
| 134          | Niger                    | 2,5            |
| 134          | Pakistan                 | 2,5            |
| 134          | Sierra Leone             | 2,5            |
| 143          | Azerbaijan               | 2,4            |
| 143          | Belarus                  | 2,4            |
| 143          | Comoros                  | 2,4            |
| 143          | Mauritania               | 2,4            |
| 143          | Nigeria                  | 2,4            |
| 143          | Russia                   | 2,4            |
| 143          | Timor-Leste              | 2,4            |
| 143          | Togo                     | 2,4            |
| 143          | Uganda                   | 2,4            |
| 152          | Tajikistan               | 2,3            |
| 152          | Ukraine                  | 2,3            |
| 154          | Central African Republic | 2,2            |
| 154          | Congo Republic           | 2,2            |
| 154          | Côte d'Ivoire            | 2,2            |
| 154          | Guinea-Bissau            | 2,2            |
| 154          | Kenya                    | 2,2            |
| 154          | Laos                     | 2,2            |
| 154          | Nepal                    | 2,2            |
| 154          | Papua New Guinea         | 2,2            |
| 154          | Paraguay                 | 2,2            |
| 154          | Zimbabwe                 | 2,2            |
| 164          | Cambodia                 | 2,1            |
| 164          | Guinea                   | 2,1            |
| 164          | Kyrgyzstan               | 2,1            |
| 164          | Yemen                    | 2,1            |
| 168          | Angola                   | 2,0            |
| 168          | Chad                     | 2,0            |

| Country Rank | Country / Territory              | CPI 2011 Score |
|--------------|----------------------------------|----------------|
| 168          | Democratic Republic of the Congo | 2,0            |
| 168          | Libya                            | 2,0            |
| 172          | Burundi                          | 1,9            |
| 172          | Equatorial Guinea                | 1,9            |
| 172          | Venezuela                        | 1,9            |
| 175          | Haiti                            | 1,8            |
| 175          | Iraq                             | 1,8            |
| 177          | Sudan                            | 1,6            |
| 177          | Turkmenistan                     | 1,6            |
| 177          | Uzbekistan                       | 1,6            |
| 180          | Afghanistan                      | 1,5            |
| 180          | Myanmar                          | 1,5            |
| 182          | Korea (North)                    | 1,0            |
| 182          | Somalia                          | 1,0            |

Fonte: TI (2011)

**ANEXO 2 – TABELA DO IDH E IDHAD DOS VINTE PAÍSES MENOS CORRUPITOS  
NO IPC – 2011**

| <b>País</b>   | <b>IDH</b> | <b>IDHAD</b> | <b>Perda (%)</b> |
|---------------|------------|--------------|------------------|
| Nova Zelândia | 0,908      | ...          | ...              |
| Dinamarca     | 0,895      | 0,842        | 6,0              |
| Finlândia     | 0,882      | 0,833        | 5,6              |
| Suécia        | 0,904      | 0,851        | 5,9              |
| Singapura     | 0,866      | ...          | ...              |
| Noruega       | 0,943      | 0,890        | 5,6              |
| Holanda       | 0,910      | 0,846        | 7,0              |
| Austrália     | 0,929      | 0,856        | 7,9              |
| Suíça         | 0,903      | 0,840        | 7,0              |
| Canadá        | 0,908      | 0,829        | 8,7              |
| Luxemburgo    | 0,867      | 0,799        | 7,8              |
| Hong Kong     | 0,898      | ...          | ...              |
| Islândia      | 0,898      | 0,845        | 5,9              |
| Alemanha      | 0,905      | 0,842        | 6,9              |
| Japão         | 0,901      | ...          | ...              |
| Áustria       | 0,885      | 0,820        | 7,4              |
| Barbados      | 0,793      | ...          | ...              |
| Reino Unido   | 0,863      | 0,791        | 8,4              |
| Bélgica       | 0,886      | 0,819        | 7,6              |
| Irlanda       | 0,908      | 0,843        | 7,2              |

Fonte: United Nations Development Programme (2011)

**ANEXO 3 – TABELA DO IDH E IDHAD DOS VINTE PAÍSES MAIS CORRUPITOS NO  
IPC – 2011**

| <b>País</b>      | <b>IDH</b> | <b>IDHAD</b> | <b>Perda (%)</b> |
|------------------|------------|--------------|------------------|
| Camboja          | 0,523      | 0,380        | 27,2             |
| Guiné            | 0,344      | 0,211        | 38,8             |
| Quirguistão      | 0,615      | 0,526        | 14,4             |
| Iêmen            | 0,462      | 0,312        | 32,3             |
| Angola           | 0,486      | ...          | ...              |
| Chade            | 0,328      | 0,196        | 40,1             |
| Congo            | 0,286      | 0,172        | 39,9             |
| Líbia            | 0,760      | ...          | ...              |
| Burundi          | 0,316      | ...          | ...              |
| Guiné Equatorial | 0,537      | ...          | ...              |
| Venezuela        | 0,735      | 0,540        | 26,6             |
| Haiti            | 0,454      | 0,271        | 40,2             |
| Iraque           | 0,573      | ...          | ...              |
| Sudão            | 0,408      | ...          | ...              |
| Turcomenistão    | 0,686      | ...          | ...              |
| Uzbequistão      | 0,641      | 0,544        | 15,1             |
| Afeganistão      | 0,398      | ...          | ...              |
| Mianmar          | 0,483      | ...          | ...              |
| Coréia do Norte  | ...        | ...          | ...              |
| Somália          | ...        | ...          | ...              |

Fonte: United Nations Development Programme (2011)

**ANEXO 4 – TABELA DO IDH E IDHAD DOS DEZ MAIORES PIBS – 2011**

| <b>País</b>        | <b>IDH</b> | <b>IDHAD</b> | <b>Perda (%)</b> |
|--------------------|------------|--------------|------------------|
| <b>Alemanha</b>    | 0,905      | 0,842        | 6,9              |
| <b>Japão</b>       | 0,901      | ...          | ...              |
| <b>Reino Unido</b> | 0,863      | 0,791        | 8,4              |
| <b>EUA</b>         | 0,910      | 0,771        | 15,3             |
| <b>França</b>      | 0,884      | 0,804        | 9,1              |
| <b>Itália</b>      | 0,874      | 0,779        | 10,9             |
| <b>Brasil</b>      | 0,718      | 0,519        | 27,7             |
| <b>China</b>       | 0,687      | 0,534        | 22,3             |
| <b>Índia</b>       | 0,547      | 0,392        | 28,3             |
| <b>Rússia</b>      | 0,755      | 0,670        | 11,3             |

Fonte: United Nations Development Programme (2011)