

*P*erspectivas **Econômicas**

Volume 3

Revista Eletrônica da Agência de Informações dos Estados Unidos

Número 5

A CORRUPÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

**Promovendo o Império da Lei
e a Luta Contra a Corrupção**
Stuart Eizenstat, Subsecretário de Estado

**Treinando Jornalistas
Para Que Eles Denunciem a Corrupção**

**A Resistência ao Suborno
na Disputa de Contratos
de Prestação de Serviços**

**O Pacto de Integridade
da Transparency International**

Novembro de 1998

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS

Corrupção: um Obstáculo para o Desenvolvimento

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS REVISTA ELETRÔNICA DA USIA VOLUME 3, NÚMERO 5, NOVEMBRO DE 1998



Não há dúvida de que, ao entrarmos na era da informação global, a corrupção no exterior ameaça comprometer tanto o crescimento quanto a estabilidade do nosso sistema comercial e financeiro em nível global. Nos países emergentes e em desenvolvimento, as conseqüências são particularmente evidentes. As crises financeiras na Rússia e na Ásia certamente se agravaram devido ao clientelismo e à corrupção. No momento em que as economias emergentes abrem suas portas para os investimentos e o comércio exterior, a corrupção tende a crescer. Na pior das hipóteses, ela pode comprometer a capacidade de atrair capital estrangeiro, pode prejudicar o desenvolvimento e as reformas econômicas, e pode ser um obstáculo para o crescimento das instituições democráticas.

Esta edição de *Perspectivas Econômicas* explora o custo econômico da corrupção e do suborno e discute novas estratégias internacionais para enfrentar o problema. Espero que vocês apoiem os nossos esforços na luta contra esse flagelo, e espero que esta discussão nos ajude para que possamos nos concentrar nas atitudes que devemos tomar para construirmos uma economia global mais forte para as pessoas em todo o mundo. — Vice-Presidente Al Gore

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS

Uma Revista Eletrônica da Agência de Informações dos Estados Unidos

ÍNDICE

CORRUPÇÃO: UM OBSTÁCULO PARA O DESENVOLVIMENTO

▣ ÊNFASE

PROMOVENDO O IMPÉRIO DA LEI E A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO EM UMA ECONOMIA GLOBALIZADA 6

Stuart Eizenstat, Subsecretário de Estado para Questões Referentes à Economia, Negócios e Agricultura

A corrupção prejudica o desenvolvimento econômico, é um obstáculo para o crescimento das instituições, e compromete a capacidade que os países em desenvolvimento têm de atrair investimentos estrangeiros.

O TRATADO ANTICORRUPÇÃO DA OCDE: POR QUE PRECISAMOS DELE, E COMO ELE VAI FUNCIONAR? 11

Entrevista com Eleanor Roberts Lewis, Diretora Jurídica Para Assuntos de Comércio Exterior, Departamento de Comércio dos Estados Unidos

A corrupção e o clientelismo foram fatores significativos na crise econômica da Ásia. O tratado da OCDE oferece uma alternativa – para os negócios que dependem de suborno – que é mais saudável e mais estável para todos.

CORRUPÇÃO: UM DESAFIO PERSISTENTE AO DESENVOLVIMENTO 15

J. Brian Atwood, Diretor, Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

Tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento são da opinião de que a corrupção compromete os seus interesses políticos e econômicos. A USAID tem uma posição de liderança no que diz respeito a proporcionar estratégias para que os países em desenvolvimento reformem suas burocracias e criem poderes judiciários independentes.

▣ COMENTÁRIO

UMA ESTRATÉGIA CONTRA A CORRUPÇÃO: COMEÇANDO DO PRINCÍPIO 19

James Wolfensohn, Presidente do Banco Mundial

A percepção, por parte dos países-doadores, de que o seu dinheiro está sendo desperdiçado devido à corrupção é uma das maiores ameaças à ajuda no futuro.

COIBINDO A CORRUPÇÃO: MUDANDO A MENTALIDADE DAQUELES QUE OFERECEM SUBORNO 22

Frank Vogl, Vice-Presidente da Transparency International

No mundo inteiro, mais e mais empresas estão se conscientizando dos riscos de serem expostas como corruptas e dos méritos de conduzir os seus negócios com integridade.

A CORRUPÇÃO NAS COMPRAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS 25

Donald Strombom, Presidente da IDBC

A melhor maneira de combater o suborno é modificar o processo de licitação para os contratos de fornecimento de produtos e prestação de serviços para os governos.

O PACTO DA INTEGRIDADE: UMA MANEIRA DE SAIR DA ARMADILHA DA CORRUPÇÃO **30**

Michael Wiehen, Presidente da Transparency International – Alemanha, e Carel Mohn, Diretor de Informações da Transparency International

Para iniciar o processo da eliminação da corrupção em um determinado país, a Transparency International desenvolveu o que ela mesma chama de Pacto da Integridade. O pacto tem como objetivo eliminar o suborno em um segmento limitado do mercado ou uma área geográfica igualmente limitada.

O TREINAMENTO DOS JORNALISTAS PARA COIBIR A CORRUPÇÃO **33**

David Pezzullo, Consultor, Economic Development Institute [Instituto de Desenvolvimento Econômico], Banco Mundial

O treinamento nos meios de comunicação no sentido mais amplo é, sem dúvida, um dos meios mais eficazes e justificáveis de se coibir a corrupção nas sociedades que necessitam de reformas fundamentais nas suas instituições.

CORRUPÇÃO: AS EXPERIÊNCIAS NA POLÔNIA E NA RÚSSIA **37**

Timothy Frye, Professor Assistente de Ciência Política, The Ohio State University [Universidade Estadual de Ohio]

A reforma na burocracia é um elemento chave para a redução da corrupção na Rússia e na Europa Oriental.

□ **FATOS E NÚMEROS**

RESUMO DA CONVENÇÃO ANTI-SUBORNO DA OCDE **40**

O ÍNDICE DE PERCEÇÃO DE CORRUPÇÃO, DA TRANSPARENCY INTERNATIONAL, DE 1998 **42**

NORMAS DA CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL CONTRA EXTORSÃO E SUBORNO **45**

DISPOSIÇÕES ANTI-SUBORNO DA LEI SOBRE A PRÁTICA DA CORRUPÇÃO NO EXTERIOR **47**

A DECLARAÇÃO DE LIMA **51**

A CONVENÇÃO INTERAMERICANA DA OEA CONTRA A CORRUPÇÃO **55**

□ **RECURSOS CONTENDO INFORMAÇÕES SOBRE ESTE TEMA**

PRINCIPAIS CONTATOS E SITES NA INTERNET **56**

MATERIAL ADICIONAL DE LEITURA A RESPEITO DE SUBORNO E CORRUPÇÃO **58**

PERSPECTIVAS ECONÔMICAS

Uma Revista Eletrônica da Agência de Informações dos Estados Unidos

Volume 3, Número 5, Novembro de 1998

As revistas eletrônicas da USIA, publicadas e transmitidas para o mundo inteiro a cada três semanas, examinam as principais questões enfrentadas pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional. As revistas — *Perspectivas Econômicas*, *Questões Globais*, *Questões de Democracia*, *Agenda de Política Externa dos EUA*, e *Sociedade e Valores dos EUA* — apresentam análises, comentários, e informações de caráter geral sobre suas áreas temáticas. Todas as edições são publicadas em inglês, francês e espanhol, e alguns números também são publicados em árabe, português, e russo.

Por favor, observe que o Serviço de Informações dos Estados Unidos (USIS) não se responsabiliza pelo conteúdo e nem pela continuidade do acesso aos sites da Internet para os quais há links neste documento; tal responsabilidade é única e exclusivamente dos seus respectivos provedores. As opiniões expressas nas revistas não refletem, necessariamente, as opiniões e nem as políticas do governo dos Estados Unidos. Os artigos podem ser reproduzidos e traduzidos fora dos Estados Unidos, a não ser que haja restrições de copyright, e que tais restrições sejam mencionadas nos próprios artigos.

Números atuais ou atrasados das revistas podem ser encontrados na Home Page da Agência de Informações dos Estados Unidos na World Wide Web, no seguinte endereço: <http://www.usia.gov/journals/journals.htm>. As revistas se encontram disponíveis em vários formatos eletrônicos, para facilitar a visualização on-line, a transferência, o download e a impressão. Comentários são bem-vindos no escritório mais próximo do Serviço de Informações dos Estados Unidos (USIS) ou na redação.

Editor, Economic Perspectives
Economic Security - I/TES
U.S. Information Agency
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America

E-mail: ejecon@usia.gov

Editor Responsável	Jon Schaffer	Diretora de Arte	Sylvia Scott
Editor Executivo	Phillip Kurata	Projeto Gráfico da Capa	Martha Chaconas
Editores Associados	Wayne Hall	Assessor de Artes Gráficas	Joseph Hockersmith
.	Kathleen Hug	Conselho Editorial	Howard Cincotta
Colaboradores	Eileen Deegan	Rosemary Crockett
.	Merle D. Kellerhals	John Davis Hamill
.	Martin Manning		
.	Bruce Odessey		
.	Warner Rose		

Agência de Informações dos Estados Unidos
Escritório de Informações
Novembro de 1998

□ PROMOVENDO O IMPÉRIO DA LEI E A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO EM UMA ECONOMIA GLOBALIZADA

Stuart Eizenstat, Subsecretário de Estado Para Questões Referentes à Economia, Negócios e Agricultura

A luta contra a corrupção faz parte de um objetivo maior dos Estados Unidos, que é trazer o império da lei ao mercado internacional. Neste artigo, o subsecretário Eizenstat apresenta a posição dos Estados Unidos na tentativa de mudar a maneira pela qual os negócios internacionais têm sido feitos e os benefícios que as mudanças trarão.

O desenvolvimento do império da lei e de estratégias de combate à corrupção eficazes na arena internacional, especialmente nas economias em desenvolvimento e em transição, interessa muito ao nosso país e agora já se tornou parte integrante da política externa dos Estados Unidos. A transição das nações emergentes, para uma condição de sociedades baseadas no império da lei e isentas de corrupção, ajuda a apoiar o desenvolvimento de instituições democráticas e de uma economia de mercado onde todos são responsáveis pelos seus atos, e a promover a liberalização do comércio e o crescimento econômico, que possam, por sua vez, trazer benefícios às empresas e aos trabalhadores americanos.

O governo Clinton está muito otimista em relação aos esforços em prol do império da lei e da luta contra a corrupção. Houve uma mudança radical nessa área. Os governos no mundo inteiro estão reconhecendo a importância de se ter sistemas fundamentados na lei, e estão dispostos a discutir e a tratar, de forma significativa, a questão da corrupção.

O desenvolvimento e a implementação de um arcabouço legal adequado -- constituições modernas com liberdades básicas, direitos humanos e um poder judiciário independente para assegurar o exercício desses direitos -- é vital para que se possa caminhar rumo aos ideais democráticos. A possibilidade, por parte dos cidadãos, de procurar os tribunais para a proteção dos seus direitos, é fundamental. Embora esses conceitos estejam criando raízes no mundo inteiro, o processo de educação e mudança é complexo e demorado.

A necessidade de mudança não é apenas uma questão de novas leis ou até mesmo da construção das instituições; ela é de natureza sistêmica. Ela requer nada menos que a construção da sociedade civil em culturas que durante muito tempo foram dominadas por tradições não democráticas e autocráticas. Isso inclui o cultivo do caráter do império da lei e a necessidade de substituir o descrédito pelo otimismo, no que diz respeito ao império da lei. As idéias de que um governo é dominado por uma legislação e de que os indivíduos têm o direito de desafiar os seus governos, tradicionalmente não têm sido normas estabelecidas em muitas sociedades. No entanto, podemos seguramente dizer que, em termos globais, estamos caminhando na direção certa.

NORMAS LEGAIS JUSTAS E PREVISÍVEIS

Para que se possa desenvolver o mercado global, é vital, também, que a estrutura legal necessária exista. A criação e a implementação de um conjunto justo, previsível e flexível de normas legais é vital para o processo de formação de negócios, para o estabelecimento de mercados de capitais, para a propriedade e a transferência de ativos reais, para a proteção dos direitos contratuais e outros elementos-chave que formam o alicerce do desenvolvimento econômico. Da mesma forma, o estabelecimento e a observância dos direitos dos acionistas e das normas sobre a propriedade intelectual são requisitos críticos para que se possa estimular as economias de mercado e para que se possa criar um clima favorável aos investimentos estrangeiros, os quais, por sua vez, são necessários para a geração do crescimento econômico. Um poder judiciário independente também é importante para coibir atitudes arbitrárias, por parte do governo, que possam afetar os negócios -- um problema comum nos mercados emergentes -- e como meio de resolver disputas comerciais no setor privado. Nunca é demais enfatizar o papel que um poder judiciário independente pode desempenhar tanto no desenvolvimento da democracia, quanto das instituições baseadas na economia de mercado. Resumindo, como a

crise financeira na Ásia revelou, o império da lei é importante para o crescimento econômico a longo prazo. Douglass North, ganhador do prêmio Nobel de economia, no discurso que proferiu por ocasião da entrega do prêmio, expressou a conexão entre o governo democrático e o desenvolvimento democrático: "embora o crescimento econômico possa crescer a curto prazo nos regimes autocráticos, o crescimento econômico a longo prazo implica o desenvolvimento do império da lei."

O império da lei também cria as condições necessárias para a estabilidade e a paz social, promovendo o processo decisório em conformidade com as normas, e não por decreto; promovendo métodos confiáveis e não violentos de resolver disputas; e criando uma estrutura de justiça dentro da qual os conflitos violentos envolvendo crimes de guerra e abusos generalizados dos direitos humanos possam ser resolvidos. Quando enfatizamos o império da lei, melhoramos, também, a segurança dentro das nossas fronteiras, pois estamos fortalecendo as instituições legais em outros países, de modo que elas possam combater os crimes transnacionais como o terrorismo, a lavagem de dinheiro, o tráfico de drogas, e o tráfico de mulheres, antes que esses crimes cheguem ao nosso país.

O desenvolvimento do império da lei é também importante para os esforços que estão sendo feitos atualmente, no mundo inteiro, para combater a corrupção – tem havido muito progresso nessa área e tais esforços chegaram à massa crítica. O dilema é que a corrupção tende a prosperar nas economias em desenvolvimento e em transição, com sistemas legais incompletos e em fase de evolução; há uma estreita relação entre esses fenômenos.

A própria complexidade, o excesso de regulamentação e a falta de previsibilidade dos sistemas legais em muitos países em fase de transição e de desenvolvimento, nos quais falta responsabilidade e transparência aos governos, servem de janelas de oportunidade para a corrupção. Paradoxalmente, quando essas economias se liberalizam e abrem suas portas para os investimentos estrangeiros e para o comércio exterior, os próprios processos de mudança – privatização, licitação, e similares – se tornam as áreas nas quais a corrupção tende a crescer. Portanto, a corrupção se tornou um fator mais significativo para as empresas dos Estados Unidos e de outros países, que fazem negócios nesses mercados emergentes, nos últimos anos.

A corrupção e a falta de transparência a ela relacionada assumem muitas formas, desde a corrupção em alto nível – exigências feitas abertamente para que a empresa faça pagamentos de grandes quantias como condição para que os negócios sejam efetuados – até a pequena corrupção – as pequenas quantias geralmente pedidas por um fiscal de alfândega de um país estrangeiro. Esse tipo de crime inclui licitações fraudulentas, lavagem de dinheiro, e casos clássicos de conflitos de interesse no que diz respeito aos funcionários dos governos estrangeiros. Um conjunto similar de questões envolve os negócios associados às informações privilegiadas – as estreitas relações – que podem ser vistas nas empresas estatais ou privadas nos mercados emergentes. Além disso, as empresas americanas têm se deparado com a má vontade dos tribunais estrangeiros quando se trata de fazer valer as normas que as favorecem.

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO

Falando francamente, a corrupção prejudica o desenvolvimento e as reformas em nível internacional, e é um obstáculo para o crescimento das instituições democráticas. A corrupção diminui a capacidade dos países em desenvolvimento de atrair os investimentos estrangeiros – que são difíceis de se conseguir – e distorce a distribuição de capital. E por último, a corrupção causa prejuízos aos exportadores e fornecedores americanos – em cada estado e distrito dos Estados Unidos – e é um obstáculo para o comércio internacional.

O governo dos Estados Unidos está ciente das alegações de suborno, no ano passado, afetando contratos internacionais no valor de quase 30 bilhões de dólares, por parte de firmas estrangeiras, que não estão sujeitas a nenhuma lei contra o suborno nos seus países de origem. Em contrapartida, é claro, em conformidade com a Lei Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [Foreign Corrupt Practices Act], as firmas americanas estão impedidas de participar do suborno de funcionários de governos estrangeiros no decorrer de transações comerciais internacionais – por se tratar de um crime. Portanto, a corrupção tem sido um verdadeiro obstáculo para as firmas americanas que procuram fazer negócios no exterior.

Paradoxalmente, embora o problema da corrupção tenha se agravado nos últimos anos, nas economias emergentes e em transição, tem havido, ao mesmo tempo, uma mudança significativa na disposição de muitos governos, quando se trata de resolver essas questões. Isso se reflete

em algumas providências concretas que têm sido tomadas em nível internacional para combater a corrupção e para promover o império da lei de várias maneiras – por meio de convenções multilaterais, diplomacia e assistência bilateral, instituições financeiras internacionais e do trabalho das organizações não-governamentais.

UM NOVO TRATADO PARA COMBATER A CORRUPÇÃO

Um evento particularmente significativo foi a assinatura, em 17 de dezembro de 1997, da Convenção da OCDE Para o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais. O documento foi assinado pela secretária de Estado Madeleine Albright em nome dos Estados Unidos. Nesta convenção, 34 nações – nossos principais parceiros comerciais – concordaram em promulgar leis que seguirão de perto as proibições constantes da nossa própria Lei Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [Foreign Corrupt Practices Act].

Essa convenção foi uma grande realização em prol do império da lei e tem sido um objetivo de governos sucessivos desde a aprovação, em 1977, da Lei Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [FCPA]. Como principal conselheiro para questões de âmbito nacional do então presidente Carter, eu estive envolvido no desenvolvimento da FCPA e posso garantir que houve um grande empenho no sentido de obter o comprometimento por parte dos principais países industrializados, para que eles adotassem rigorosas leis contra o suborno, de sua própria lavra. O governo dos Estados Unidos, com o apoio do setor privado, tem trabalhado nisso sistematicamente, e atualmente considera cumprida a sua meta de fortalecer o império da lei nos negócios internacionais e de fazer com que as empresas americanas possam competir em condições mais justas na condução dos seus negócios no exterior.

Os governos que assinaram a convenção se comprometeram a defender a sua aprovação e a promulgação de leis para implementá-la até o final deste ano. Os Estados Unidos honraram este compromisso. O Senado dos Estados Unidos ratificou a convenção e o Congresso aprovou a legislação para implementá-la. O presidente Clinton promulgou essa legislação, que passou a ter força de lei. O fato de os Estados Unidos terem agido rapidamente servirá de estímulo para os nossos principais concorrentes, cujos esforços para a

implementação da convenção beneficiarão, de maneira direta, os nossos interesses internacionais, e as empresas americanas e seus empregados.

A convenção obriga os signatários a considerarem crime o suborno de funcionários públicos estrangeiros. Isso inclui as autoridades, titulares de cargos eletivos, ou indicadas para as posições que ocupam, em todos os órgãos governamentais. Essa proibição inclui os pagamentos feitos a funcionários de órgãos públicos, empresas estatais, e organizações públicas internacionais. Isso, portanto, cobriria as empresas paraestatais controladas pelos governos, como empresas aéreas, empresas de fornecimento de água e de energia elétrica, e empresas estatais da área de telecomunicações, que estão se tornando cada vez mais importantes nas licitações e na compra de produtos e serviços pelo setor público. Somente as empresas que operassem em bases puramente comerciais estariam isentas.

Os signatários devem punir aqueles que subornam os funcionários públicos estrangeiros de maneira "eficaz, proporcional e dissuasiva". A convenção também exige que os signatários tenham condições de apreender ou confiscar tanto o suborno quanto o produto do mesmo – os lucros líquidos que resultarem da transação ilegal – ou de impor multas equivalentes de modo a proporcionar um grande poder de dissuasão no que se refere ao suborno.

A convenção incorpora rigorosos dispositivos para proibir omissões e falsificações contábeis e para prever a reciprocidade nos casos de assistência legal e extradição.

A convenção trata do suborno, relacionado a questões comerciais, pago a funcionários públicos estrangeiros, por meio de partidos políticos, representantes dos partidos, e candidatos, assim como o suborno pago diretamente aos funcionários públicos estrangeiros. Embora a convenção não trate, diretamente, do suborno oferecido a partidos políticos estrangeiros, representantes dos partidos, e candidatos a cargos públicos, os membros da OCDE concordaram em dar prioridade à discussão dessas questões no grupo de trabalho de combate ao suborno da OCDE, e em estudar propostas para tratar dessas questões até a reunião ministerial anual da OCDE, em maio de 1999. Um processo de acompanhamento da OCDE nos permitirá monitorar e avaliar as medidas, em nível nacional, para implementar e garantir a conformidade com a convenção.

Além disso, embora a possibilidade de deduzir o suborno dos impostos não seja coberta pela convenção, estamos pressionando nossos parceiros, que permitem a dedução de tais pagamentos como despesas comerciais, para que eles eliminem esse tratamento preferencial. Após uma recomendação da OCDE, em 1996, para que tal medida fosse tomada, três países – Dinamarca, Noruega e Portugal – já adotaram as medidas legislativas necessárias, e nove dos dez países restantes já iniciaram o processo de mudança das suas leis de modo a impedir que o suborno seja deduzido do imposto devido.

A ESTRATÉGIA DOS EUA

A convenção é a pedra fundamental de uma ampla estratégia do governo dos Estados Unidos para combater a corrupção e o suborno e para promover o império da lei. Neste hemisfério, concluímos com sucesso, em 1996, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção [Inter-American Convention Against Corruption], que também foi recentemente apresentada ao Senado dos Estados Unidos, para ratificação. Assim como a convenção da OCDE, essa convenção, negociada sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos, determina que os signatários considerem o suborno transnacional de funcionários públicos um crime. Ela também trata da corrupção de uma forma mais ampla. A convenção apresenta procedimentos para a cooperação na extradição, seqüestro de bens, assessoria jurídica mútua e assistência técnica nos casos em que os atos de corrupção ocorrem ou os seus efeitos se fazem sentir no território de um dos signatários. A convenção também contém medidas preventivas que os signatários concordam em estudar, incluindo sistemas de licitação para a compra de bens e serviços pelos governos, que assegurem a transparência, a igualdade de direitos, e a eficiência.

Por meio de uma variedade de mecanismos, o governo dos Estados Unidos também tem adotado medidas junto ao outro lado da equação da corrupção – o lado dos que recebem – no sentido de promover o império da lei e as boas práticas governamentais nas economias em desenvolvimento e em transição, e ao fazê-lo, limitar as oportunidades de corrupção nesses ambientes, que são muito sujeitos a mudanças. É claro que só faz sentido trabalhar nessas questões nos países em que existe um pouco de boa vontade por parte dos governos envolvidos, para tratar desses problemas. Nós, no entanto, estamos vendo que há um interesse cada vez maior nessas questões, nos países em desenvolvimento. Além disso, trabalhamos em estreita colaboração com as instituições

financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para estimular a ênfase dessas instituições nas atividades de combate à corrupção.

Identificamos oito elementos principais do problema da corrupção e estamos desenvolvendo programas para tratar com cada um deles em separado.

Primeiro, reformas de política econômica, incluindo a desregulamentação. Requisitos de licenciamento, onerosos e desnecessários, precisam ser removidos, a autoridade decisória sobre questões comerciais precisa ser reduzida, e é necessário que haja uma dose maior de concorrência na economia. Isso implica modificar a relação entre os governos e a economia. Essa relação deve se processar a uma distância adequada, com uma estrutura apropriada, mas que não seja sufocante.

Segundo, reformas no que diz respeito à transparência, incluindo reformas para simplificar e tornar mais previsíveis os processos administrativos que afetam o comércio e os investimentos.

Terceiro, reformas na área governamental/serviço público, para reduzir o tamanho das instituições burocráticas nas economias que, anteriormente, eram controladas pelo estado, e para reduzir a influência dessas instituições nos mercados. Isso inclui a criação de um serviço público profissional e um sistema baseado no mérito.

Quarto, reformas nas finanças públicas para criar órgãos eficazes de controle dotados de recursos contábeis e de auditoria. A necessidade de reforma nas licitações – a instituição de procedimentos justos e transparentes para aquisições, por parte do poder público, em conformidade com as normas da OMC – também é importante.

Quinto, reformas no poder judiciário, para que se criem sistemas de tribunais independentes com poderes para exigir o cumprimento de suas decisões. Isso inclui o desenvolvimento de poderes judiciários independentes que operam em conformidade com princípios éticos e códigos de conduta. O poder judiciário deve servir de barreira contra o poder arbitrário do estado tanto no que diz respeito à economia quanto à área das liberdades individuais.

Sexto, reforma da legislação comercial para que se crie regulamentação adequada que trate de valores mobiliários, direitos dos acionistas, bens imóveis, propriedade

intelectual, falências e concordatas, leis antimonopólio e o meio ambiente. Neste caso, não se trata apenas de criar novas leis e sim de desenvolver as instituições apropriadas para administrá-las.

Sétimo, o fortalecimento da sociedade civil por meio de programas de educação pública e de consciência cívica, para aperfeiçoar o acompanhamento e a participação do povo nas ações do governo, bem como o apoio a meios de comunicação independentes. A mídia eletrônica americana apresenta programação contra a corrupção sobre uma grande variedade de questões. Tal programação é transmitida para o mundo inteiro e para regiões selecionadas. A Agência de Informações dos Estados Unidos tem disponibilizado subvenções para a organização de conferências e redes internacionais relacionadas com o papel pró-ativo que a educação cívica pode desempenhar na criação de uma ambiente que resista ao crime e à corrupção.

Oitavo, a reforma dos órgãos de segurança, para eliminar a corrupção interna e elevar o nível de respeito pela dignidade humana.

Finalmente, temos a área da reforma ética – o estabelecimento e códigos de conduta para funcionários públicos e normas para a divulgação de informações financeiras.

É importante salientar que os esforços relacionados ao império da lei e à luta contra a corrupção não se limitam, de forma alguma, ao setor público. Na verdade os nossos esforços de assistência contam muito com o apoio do

setor privado e há muitas parcerias entre os setores público e privado nessa área. Por exemplo, a Iniciativa Jurídica Para a Europa Central e Oriental, da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos [American Bar Association's Central and East European Law Initiative] é um projeto de serviço público que se destina a promover o império da lei, apoiando a reforma jurídica na Europa Central e Oriental e nos Novos Estados Independentes. As empresas americanas que estão fazendo negócios no exterior podem ajudar, estabelecendo os seus próprios programas corporativos, internos, de cumprimento e normas e determinações, e observando esses procedimentos na conduta dos nossos negócios. A adoção dessas abordagens de auto-ajuda no setor privado e o emprego generalizado das melhores práticas corporativas são importantes quanto se trata de mudar o ambiente com relação ao suborno e à corrupção e promover o império da lei na comunidade global de negócios.

Esses tipos de iniciativas do setor privado, em conjunto com os esforços do governo, podem fazer uma diferença para que se consiga maior aceitação do império da lei, ao nos aproximarmos do século XXI. □

❑ O TRATADO ANTICORRUPÇÃO DA OCDE: POR QUE PRECISAMOS DELE, E COMO ELE VAI FUNCIONAR?

Entrevista com Eleanor Roberts Lewis, Diretora Jurídica Para Assuntos de Comércio Exterior, Departamento de Comércio dos Estados Unidos

Após uma década de negociações, os 29 membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) [Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)], além de três países do mercado emergente da América do Sul e dois da Europa Oriental, assinaram um tratado que torna ilegal o pagamento de suborno a funcionários públicos estrangeiros. O tratado deverá entrar em vigor em dezembro de 1998. Ele será uma iniciativa bem sucedida?

Eleanor Roberts Lewis, que já representou os Estados Unidos nas negociações de muitos acordos internacionais de comércio e investimentos, incluindo o Tratado de Livre Comércio da América do Norte [North American Free Trade Agreement] e o tratado de combate à corrupção da OCDE, diz que, embora o suborno de funcionários públicos estrangeiros possa ser uma prática comercial aceita em muitos países, há uma percepção cada vez maior de que os custos não são altos apenas para a companhia multinacional que paga o suborno, mas também para o esforço de desenvolvimento dos países emergentes. Esta entrevista foi conduzida por Phillip Kurata, redator de economia da USIA.

Pergunta: Por que os Estados Unidos consideram o tratado anticorrupção da OCDE tão importante?

Lewis: Nos últimos anos da década de setenta, os Estados Unidos promulgaram uma lei chamada Lei Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [Foreign Corrupt Practices Act], que proibiu as empresas americanas de subornar funcionários dos governos estrangeiros. O nosso Departamento da Justiça tem sido rigoroso no cumprimento dessa lei, de forma que, em geral, as empresas americanas não estão envolvidas em casos de suborno. Na época, achamos que outros países seguiriam o nosso exemplo, e trabalhamos, por meio da Organização da Nações Unidas e outras organizações, para estimulá-los no sentido de promulgar leis similares. Eles não o fizeram. As empresas dos outros países continuam subornando os funcionários públicos estrangeiros, e quando são oferecidas quantias

significativas, os negócios são realizados. As empresas dos Estados Unidos estão perdendo bilhões de dólares por ano em negócios por causa dessa desigualdade de condições. Estamos trabalhando, há dez anos, na ODCE, em conjunto com outros países desenvolvidos, na tentativa de chegar a um acordo para que nenhum país permita que suas firmas continuem a pagar suborno.

P: Além de facilitar o acesso das firmas americanas aos negócios, o que se pretende realizar com este tratado?

Lewis: Ele é importante sob o ponto de boas práticas governamentais e desenvolvimento econômico. O suborno está contaminando os países em desenvolvimento, nos quais, em geral, ele é pago. O suborno cria uma situação que corrompe os governos desses países, causa deslocamentos no seio dos seus sistemas econômicos, e freqüentemente resulta em uma atribuição inadequada da ajuda para o desenvolvimento concedida a esses países. Embora nós, no Departamento de Comércio, estejamos mais interessados no efeito do tratado sobre os negócios dos Estados Unidos, há, definitivamente, outros efeitos com os quais devemos nos preocupar, e muito.

P: Na superfície, parece que a comunidade empresarial norte-americana não tem demonstrado muito entusiasmo por este acordo internacional de combate à corrupção. Como a senhora avalia o apoio ao tratado por parte das comunidades empresariais americana e estrangeira?

Lewis: No que diz respeito aos Estados Unidos, há muito apoio por parte do empresariado, mas as empresas estão hesitando em se manifestar individualmente porque, na sua percepção, trata-se de uma questão muito sensível. É mais ou menos como a lei antiboicote e alguns dos nossos tratados que determinam a aplicação de sanções; as pessoas receiam que se elas se manifestarem sobre o assunto, elas darão a impressão de que são corruptas e de que há algo errado com elas. Portanto, de modo geral, elas têm discutido o assunto por meio de certas organizações. Por exemplo, a Mesa-Redonda de Negócios

[Business Roundtable] e a Associação Nacional de Indústrias [National Association of Manufacturers] – dois grandes grupos empresariais americanos – escreveram cartas para os Senado e para Câmara dos Deputados dos Estados Unidos, apoiando enfaticamente o tratado.

As empresas americanas apóiam o tratado, pois sabem que estão deixando de fazer negócios devido ao suborno. Quando elas apresentam uma proposta para prestação de serviços ou fornecimento de produtos ao governo de um país em desenvolvimento, seus concorrentes europeus e asiáticos podem participar da concorrência e oferecer subornos da ordem de muitos milhões de dólares. As empresas americanas sabem que não podem fazer isso, de acordo com a legislação dos Estados Unidos.

Nem todos os governos estrangeiros apóiam o tratado da OCDE, por motivos óbvios. Suas empresas têm ganho muitos contratos nos últimos 20 anos. Tivemos que insistir muito para que alguns governos estrangeiros assinassem esta convenção. Mas acho que as coisas estão mudando, por vários motivos. Um deles é que alguns países-chave tiveram graves escândalos políticos domésticos relacionados à corrupção; tais escândalos podem tê-los feito pensar duas vezes sobre a possibilidade de se oporem publicamente ao tratado, tendo em vista o seu eleitorado doméstico. Além disso, algumas das suas empresas chegaram à conclusão de que o preço se tornou muito alto. Os funcionários públicos de alguns países em desenvolvimento elevaram o patamar da corrupção. Eles estão pedindo cada vez mais dinheiro e uma porcentagem cada vez maior do contrato. Em vez de 1 a 5 por cento, algumas centenas de milhares de dólares, ou um milhão de dólares, temos visto subornos de 20, 30 ou 40 milhões de dólares. Quero dizer, muito dinheiro. Isto está afetando as finanças de algumas dessas empresas estrangeiras. Acho que algumas delas procuraram os seus governos e disseram: Escutem, se pudéssemos nos unir e acabar com isso juntos, nós também acharíamos muito melhor."

P: Os opositores desse tratado dizem que ele é uma tentativa, por parte dos Estados Unidos, de impor a sua versão de moralidade empresarial ao mundo inteiro. A senhora pode dar uma resposta a esta observação?

Lewis: Não creio que possamos negar isso totalmente. Não se trata apenas de moralidade empresarial, é um pouco de moralidade de boas práticas governamentais. Estamos convencidos de que a corrupção oficial é ruim por muitos motivos. Como um país que supostamente

lidera o mundo, não apenas militarmente mas também sob o ponto de vista econômico, os Estados Unidos devem encorajar as pessoas a cerrar fileiras para defender as normas que apóiam as boas práticas governamentais e as relações apropriadas nas áreas de comércio e investimentos.

Já fizemos isso em muitas outras áreas. Você pode dizer que todo o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) [General Agreement on Tariffs and Trade] foi, na verdade, uma iniciativa do governo dos Estados Unidos. Muitas das normas que temos hoje na arena econômica internacional resultam do fato de que nós nos oferecemos, e encorajamos e pressionamos as pessoas para elas estabelecessem relações internacionais mais ou menos do mesmo jeito que conduzem as suas relações domésticas. Dentro do império da lei, em vez de fazer com que todos corram para baixo e para cima como caubóis enlouquecidos, as pessoas, ou os governos, ou as empresas, trabalham juntos de acordo com conjuntos de normas mutuamente aceitas. Isso regulariza e estabiliza as relações econômicas internacionais. Eu uso a palavra "estabiliza" deliberadamente; na nossa opinião, entre os fatores significativos na crise econômica da Ásia destacam-se a corrupção e o clientelismo nos governos, nas empresas e nos bancos dos países que, agora, estão sofrendo terrivelmente com a crise. Gostaríamos de oferecer uma abordagem que achamos que é mais saudável e mais estável para todos.

P: De que forma o tratado da OCDE será monitorado e implementado?

Lewis: Na OCDE, há um grupo de trabalho sobre o suborno, que negociou o tratado. Cada membro da OCDE, além de alguns países de fora que quiseram participar do tratado (Argentina, Brasil, Bulgária, Chile e República Tcheca) tem um lugar à mesa. Quando o tratado entrar em vigor, esse grupo dará início a um programa de monitoração com muitos anos de duração. Ênfase "muitos anos" porque percebo que o tratado não é uma varinha de condão que fará com que toda a corrupção desapareça em fevereiro do ano que vem.

A primeira atividade do grupo de trabalho sobre suborno será uma análise de toda a legislação de implementação de todos os países que ratificaram o tratado. Se acharmos que determinada legislação é inadequada, pediremos aos países que a aperfeiçoem. Em seguida utilizaremos um mecanismo de análise entre os pares. Enviaremos equipes de peritos, a maioria deles promotores, a cada um dos

países, para ver que mecanismos organizacionais e físicos foram estabelecidos para garantir o cumprimento da lei. Onde eles estão localizados no respectivo ministério da justiça? Existe alguma pessoa encarregada de garantir o cumprimento do tratado? Que mecanismos de investigação e orçamentos foram atribuídos aos trabalhos de combate ao suborno? Após terminarmos essa fase, ficaremos observando, enquanto os países apresentam os casos. Concordamos em cooperar com os promotores e em compartilhar informações. Digamos que uma empresa americana procure o governo americano e diga: "Acreditamos que temos boas informações sobre suborno no país em desenvolvimento X, e três ou quatro firmas européias estão envolvidas com o pagamento desse suborno." Se acreditarmos que há informações comprobatórias, podemos fornecer tais informações aos países europeus envolvidos e levá-la para o grupo de trabalho da OCDE e dizer: "Da próxima vez que a sua equipe de análise entre pares visitar esses países, investiguem e vejam o que eles fizeram com essas informações. Eles investigaram? Eles indiciaram? Eles processaram?"

P: O que a faz crer que isso vai dar certo?

Lewis: Uma coisa que me anima é que, durante as negociações, eu conversei muito com os promotores de muitos dos países envolvidos. Eles faziam parte das equipes de negociação dos seus países. Acontece que os promotores em qualquer parte do mundo são muito parecidos. Eles estão acostumados a processar empresas dos seus próprios países. Essa é a profissão deles, o que não é o caso em um ministério do comércio que está acostumado a apoiar e a promover os empresários do seu país. É possível que assim que essas leis locais entrarem em vigor, os processos contra a corrupção comecem. Esta foi a experiência do nosso Departamento de Justiça, aqui nos Estados Unidos. A nossa lei foi aprovada em 1977. Em 1978, tivemos alguns processos, e algumas pessoas tiveram que pagar multas. Acho que isso vai acontecer em alguns países.

P: Há algum risco de algum país punir as empresas que oferecem suborno com tapas na mão, enquanto os Estados Unidos aplicam punições draconianas?

Lewis: Eu acho que isso, definitivamente, é uma preocupação. A convenção, propriamente dita, diz especificamente que as punições devem ser pelo menos tão severas quanto as penalidades por suborno doméstico, e que elas devem ser de caráter dissuasivo. Eles precisam

ser mais rigorosas do que um tapa na mão. Se você se deparar com uma empresa de muitos bilhões de dólares que está pagando um suborno de cinquenta milhões de dólares, você não pode punir essa empresa com uma multa de mil dólares. Isso não seria considerado dissuasivo de acordo com os padrões da convenção. Portanto vamos estudar as multas que os juízes, de fato, estarão aplicando.

P: A senhora observou que muitos países da OCDE estão relutantes em apoiar o tratado anticorrupção. Que incentivos os Estados Unidos podem oferecer para fazer com que os outros signatários cumpram o tratado?

Lewis: Acho que o maior incentivo seria uma forma esclarecida de interesse próprio. Algumas empresas estão vendo que os altos subornos estão prejudicando sensivelmente as suas finanças. Se elas achassem que nenhuma das suas concorrentes estivesse pagando suborno, elas ficariam muito satisfeitas em não pagar, da mesma forma, e elas já comunicaram essa disposição aos seus governos. Essa forma esclarecida de interesse próprio é, provavelmente, o melhor mecanismo para incentivar o cumprimento de qualquer norma, especialmente na arena internacional, onde não temos uma polícia contra suborno que possa prender as pessoas em outros países. No que diz respeito à pressão negativa, sempre existe a via diplomática. Se os países se recusarem, abertamente, a cooperar, em determinado momento, podemos divulgar os fatos. Há alguns países nos quais a situação política local faria com que essa tática fosse eficaz

P: Já se pensou em aplicar sanções?

Lewis: Não, não há sanções no tratado. Estamos nos sentando à mesa, e nos tratando de igual para igual, e estamos nos pressionando mutuamente, e tentando vender nossas idéias uns aos outros.

P: A Organização Mundial do Comércio (OMC) [World Trade Organization (WTO)] terá alguma participação na implementação do tratado da OCDE?

Lewis: Não na implementação deste tratado, mas a OMC tem um papel muito importante no que diz respeito a outro aspecto do problema da corrupção. Este tratado lida, basicamente, com o lado da oferta, ou seja, as pessoas que pagam o suborno. Precisamos de ajuda da OMC no lado da procura, ou seja, os países em desenvolvimento. No momento, não há nenhuma regulamentação que se aplique a eles. A maior parte dos

problemas ocorre nas licitações e contratos em nível governamental.

Anos atrás, a OMC estabeleceu um programa de compras em nível governamental que tinha como objetivo regular essa área, mas a organização não fez com que todos o assinassem. Atualmente, apenas 25 países, aproximadamente, participam desse programa – e na sua maioria, eles são os mesmos países ricos que pertencem à OCDE. Nenhum país em desenvolvimento assinou esse tratado. Os Estados Unidos propuseram que a OMC adotasse um documento chamado "iniciativa de transparência" de acordo com o qual um governo anunciaria, publicamente, contratos de compra e

licitação, publicaria as normas ou critérios para esses contratos, e abriria as propostas publicamente. Se as pessoas não concordassem com a decisão, elas teriam um lugar onde poderiam recorrer. Se a OMC puder implementar essa iniciativa dentro de um prazo de dois anos, aproximadamente, essa seria uma grande contribuição para a resolução desse problema. Assim teremos as duas metades do sanduíche, os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. □

❑ CORRUPÇÃO: UM DESAFIO PERSISTENTE AO DESENVOLVIMENTO

J. Brian Atwood, Diretor, Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

Os Estados Unidos, enquanto lideram a campanha da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico para classificar como crime o suborno praticado pelas empresas multinacionais, estão trabalhando junto aos países em desenvolvimento, para que os funcionários dos governos tenham menos oportunidade de exigir suborno. A Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional [U.S. Agency for International Development (USAID)] é o órgão do governo dos Estados Unidos que está liderando esse esforço. Neste artigo, o seu diretor, Brian Atwood, apresenta uma visão geral das políticas e dos programas que a sua organização tem implementado para desestimular a corrupção.

A situação econômica mundial em 1998 mostra que o caminho do desenvolvimento econômico sustentado apresentou alguns desvios inesperados. Nem mesmo as nações maiores e mais poderosas estão protegidas contra os colapsos econômicos e políticos que ocorrem em outros locais. As economias de virtualmente todas as nações estão intimamente ligadas por meio do comércio eletrônico, da Internet, e do livre fluxo de capital internacional. No entanto, as liberdades da economia global também têm um lado sombrio, se forem usadas de maneira inadequada.

A recente crise nos mercados globais, com as suas conseqüências econômicas e sociais generalizadas, servirá para testar o comprometimento dos países em desenvolvimento com as economias de livre mercado e com o governo democrático. Muitos desses países estão passando por sérias crises econômicas e convulsões sociais. Talvez um dos fatores que contribuíram para isso seja a falta de salvaguardas institucionais para proteger as suas economias. Na ausência de uma estrutura para as boas práticas governamentais e para o império da lei, e em uma situação em que o sistema de fiscalização dos bancos é inadequado, há uma avaliação questionável dos riscos, os procedimentos contábeis não são claros, e a abertura do governo é limitada, as oportunidades para o capitalismo baseado no clientelismo e na corrupção freqüentemente surgem nos países em desenvolvimento.

Quando as economias se encontravam em franca expansão, essas questões não pareciam muito importantes. No entanto, elas são um obstáculo para o crescimento econômico e para o progresso social.

AS CONSEQÜÊNCIAS DA CORRUPÇÃO

Nos últimos anos, a corrupção tem causado um impacto devastador em países como a Nigéria, a Indonésia, e a Rússia, corroendo os seus sistemas econômicos e políticos. Não nos surpreende o fato de que esses países estão na extremidade inferior (são os mais corruptos) do Índice de Percepção de Corrupção de 1998 da Transparency International, com classificações de 81, 80, e 76, respectivamente, entre 85 países.

Na Nigéria, o falecido general Sani Abacha e seus protegidos desviaram bilhões de dólares do setor petrolífero, que é a principal fonte de riqueza do país, e que é responsável por 80 por cento da renda do governo. O desvio de verbas dos cofres públicos resultou em uma considerável deterioração da infra-estrutura e dos serviços sociais e quase levou as refinarias estatais ao colapso. A renda per capita do país, que chegou a ser de 800 dólares anuais na década de 80, agora é inferior a 300 dólares. Quando esse país teve uma crise no abastecimento de combustível e depressão, o governo apelou para uma repressão ainda maior, para não perder a sua posição vantajosa. Somente a morte prematura de Abacha trouxe consigo a possibilidade de abertura política e reforma econômica.

Outro exemplo bem conhecido de corrupção no governo que comprometeu a economia nacional é o da Indonésia, onde os bancos estatais desviaram dinheiro para projetos envolvendo familiares e amigos do ex-presidente Suharto. Na década de 90, os bancos permitiram que os atrasos nos pagamentos dos empréstimos continuassem indefinidamente, e contornaram as normas existentes para impedir o excesso de empréstimos em moeda estrangeira. Conseqüentemente, quando o valor da rupia caiu em 1997, todo o sistema financeiro começou a desmoronar. Falências e demissões em massa fizeram com que quase a

metade dos 200 milhões de habitantes da Indonésia voltassem à pobreza.

A Rússia apresenta um terceiro e notável exemplo de corrupção que causa danos ao desenvolvimento político e econômico. Na Rússia, a corrupção ligando uma oligarquia de grupos financeiros e industriais a autoridades governamentais destruiu a privatização, comprometeu as reformas econômicas, inibiu o comércio e os investimentos, e erodiu a confiança do público nas instituições do estado. A fragilidade da economia, além da recente crise financeira, fortaleceu consideravelmente a posição dos antigos comunistas e outros opositores das reformas.

ALGUNS PASSOS DA DIREÇÃO CERTA

Apesar dessa situação preocupante, muitos países estão enfrentando os problemas subjacentes que dão margem à corrupção. Na África, por exemplo, grandes conferências contra a corrupção foram realizadas nos últimos 18 meses na Etiópia, em Moçambique e em Gana. Essas conferências proporcionaram um espaço para que os líderes africanos pudessem desenvolver estratégias inovadoras para o combate à corrupção, para a troca de informações com outros países no mundo inteiro, e para que a comunidade internacional pudesse ser informada sobre as providências que precisam ser tomadas para reduzir a corrupção.

Paralelamente a essas iniciativas que englobam toda a África, vários países africanos passaram das palavras para a ação, no que diz respeito a enfrentar a corrupção. Em Botswana, a Diretoria Contra a Corrupção e Crime Econômico [Directorate on Corruption and Economic Crime] é um modelo para as instituições de combate à corrupção, tendo tratado de mais de 4.200 casos de corrupção desde 1994. Em Uganda, a constituição instituiu um Escritório do Inspetor Geral [Office of the Inspector General], que tem um mandato abrangente e poderes específicos para tratar da corrupção e que tem o compromisso de enviar relatórios periódicos ao parlamento.

Há um consenso, cada vez maior, tanto entre os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, de que a luta contra a corrupção favorece os seus interesses nacionais e econômicos. Em recentes reuniões dos líderes do G-7 e em reuniões de ministros dos países em desenvolvimento, os comunicados divulgados condenam claramente a corrupção, afirmando que ela enfraquece o

sistema de comércio mundial, inibe o desenvolvimento econômico sustentável, e sufoca o funcionamento das instituições democráticas. Atualmente, o combate à corrupção é uma das maiores prioridades na agenda tanto dos órgãos internacionais de desenvolvimento quanto das instituições financeiras de âmbito internacional.

Os Estados Unidos, por meio das atividades dos órgãos do seu governo encarregados das questões internacionais, têm o compromisso de combater as práticas comerciais corruptas e de aperfeiçoar o funcionamento das instituições que, até agora, têm permitido o avanço da corrupção. O suborno é uma barreira ao comércio que prejudica os interesses comerciais dos Estados Unidos e que compromete o objetivo dos Estados Unidos, de promover a democracia e o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento. Além disso, quando a corrupção prevalece, ela inibe a nossa capacidade de estimular a reconstrução das economias onde existem interesses importantes na área de política externa.

A RESPOSTA DA USAID

Como órgão de desenvolvimento, a USAID tem um grande interesse em zelar para que o suborno não se torne lugar-comum. Conseqüentemente, a USAID identificou o combate à corrupção – que é um elemento chave na estratégia do governo Clinton para a luta contra o crime internacional – como uma prioridade na agenda de desenvolvimento. Alguém já disse que "todos os crimes internacionais são locais." Portanto, qualquer solução a longo prazo para o problema do crime internacional, incluindo a corrupção, deve contar, em última análise, com o fortalecimento das instituições governamentais, envolvendo a sociedade civil, e estabelecendo o império da lei em países específicos. Para ser bem sucedida, a luta contra a corrupção não pode ser uma atividade tecnocrática, de curto prazo; ela deve envolver o público em uma campanha sustentável, a longo prazo.

A USAID está criando uma estrutura, em estreita colaboração com outros doadores bilaterais e multilaterais, para tratar da corrupção e de outras formas de atividade criminosa. Essa estrutura se baseia em muitas das lições que aprendemos ao trabalhar com países em desenvolvimento durante os últimos 35 anos. Essas lições incluem, com maior destaque, um reconhecimento de que a instabilidade política, as instituições públicas fracas, e a má administração econômica criam um ambiente no qual a corrupção generalizada e certos tipos de atividades criminosas encontram terreno fértil, e de que essas

conseqüências, por sua vez, comprometem o crescimento econômico, aumentam o potencial para a falência do estado, e alimentam as atividades do crime organizado.

Algumas das principais atividades da USAID incluem:

- **Estimular a conscientização a respeito dos custos da corrupção.** Os esforços para estimular a conscientização a respeito dos custos da corrupção e mobilizar a vontade política para combatê-la estão entre os principais componentes das atividades do programa da USAID. A USAID apóia os esforços para divulgar procedimentos e direitos, conduzir pesquisas de percepção de corrupção, patrocinar seminários sobre integridade, estimular as atividades das organizações não-governamentais de combate à corrupção, promover a fiscalização cívica, proporcionar treinamento na área de jornalismo investigativo, promover os esforços no setor privado para prevenir a corrupção, e defender a cooperação e as convenções em nível internacional.
- **Promover as boas práticas de governo.** A USAID trabalha para aperfeiçoar a transparência e a fiscalização no governo, por meio de atividades como sistemas integrados de administração financeira e treinamento, e assistência técnica a instituições de auditoria e órgãos de combate à corrupção. A USAID também procura realinhar os incentivos às autoridades governamentais por meio de códigos de ética e requisitos de divulgação de informações financeiras.
- **Fortalecer o setor da justiça.** A corrupção campeia quando as instituições no setor da justiça – incluindo o poder judiciário, promotores, investigadores de polícia, e os advogados independentes – são fracos e incapazes de investigar e processar a atividade criminosa. Para fortalecer esses sistemas, os programas da USAID apóiam o projeto de novas leis criminais e de combate à corrupção, o treinamento de promotores e juízes, e o aperfeiçoamento da administração dos tribunais para impedir a adulteração dos registros e reduzir os atrasos nas audiências.
- **Reduzir o controle da economia por parte do governo.** Os governos exercem um controle significativo sobre a economia por meio de empresas estatais, licenças, tarifas, quotas, restrições cambiais, subsídios, licitações públicas, e prestação de serviços por parte do governo. Frequentemente, esses controles criam oportunidades para abuso e impedem o crescimento econômico. A USAID trabalha para reduzir essas oportunidades por meio da

desregulamentação, eliminação da necessidade de licenças, privatização, e processos competitivos de licitação e aquisições.

INICIATIVAS ESPECÍFICAS DA USAID

Neste último ano, a USAID tomou algumas providências para promover os esforços de combate à corrupção. Funcionários baseados em Washington formaram um grupo de combate à corrupção que se reúne mensalmente para trocar informações e para coordenar o trabalho entre os vários órgãos governamentais. Como a corrupção atinge vários setores, o grupo é formado tanto por funcionários da área de economia quanto de democracia. Um subcomitê do grupo de trabalho está desenvolvendo normas de política sobre atividades de combate à corrupção para a USAID. Neste outono, o Centro de Democracia e Práticas de Governo [Center for Democracy and Governance] do órgão preparou um *Manual da USAID Sobre o Combate à Corrupção* [USAID Handbook on Fighting Corruption], que pode ser obtido por e-mail no seguinte endereço: docorder@dec.cdie.org ou por fax, pelo número (703) 351-4039.

Além disso, a USAID está apoiando a luta contra a corrupção por meio de uma subvenção concedida à Transparency International (TI). Essa subvenção disponibiliza 2 milhões de dólares para um trabalho intensivo contra a corrupção em nove países, e para seminários regionais sobre as lições aprendidas. Os programas dos países terão início com um seminário sobre integridade para estimular a diagnose, por meio dos grupos, sobre os problemas de corrupção, e para o desenvolvimento de um plano de ação para resolver esses problemas. Os países-alvo dessa subvenção são Bangladesh, Benin, Bulgária, Colômbia, República Dominicana, Gana, Moçambique, Filipinas, e Ucrânia. A USAID também está firmando um contrato com o Centro de Reformas Institucionais [Center for Institutional Reform] e com o Setor Informal [Informal Sector] na Universidade de Maryland para o desenvolvimento de quatro estudos de casos de intervenções anticorrupção bem-sucedidas, que serão usados nos seminários regionais a serem organizados pela TI.

Os escritórios da USAID desenvolveram, também, algumas iniciativas de combate à corrupção. O Escritório da América Latina e do Caribe iniciou uma avaliação do seu Projeto II Para a Melhoria de Gerenciamento Financeiro Regional, que investiu 7 milhões de dólares

em cinco anos no aperfeiçoamento da responsabilidade e da administração financeira na área governamental, e tem planos para firmar um contrato de continuação em 1999. O projeto tem um grupo de consulta a doadores, publica um boletim mensal intitulado *Responsabilidade/Combate à Corrupção [Accountability/Anti-corruption]*, patrocina teleconferências regionais conhecidas como "Respondacon", e proporciona assistência técnica. Da mesma forma, o Escritório da Europa Oriental/Novos Estados Independentes constituiu um grupo de combate à corrupção, desenvolveu uma estratégia anticorrupção, e disponibilizou uma verba de 900 mil dólares em dois anos, para criar um grupo de consulta a doadores, prestar apoio a seminários de treinamento, prestar assistência em exercícios de avaliação e desenvolvimento de estratégias, desenvolver uma circular, e redigir relatórios e criar materiais para os programas. O Escritório da Ásia/Oriente Próximo disponibilizou uma verba de 200 mil dólares para a avaliação e o desenvolvimento de uma estratégia regional de combate à corrupção.

Além disso, a USAID está co-patrocinando seminários de combate à corrupção em conjunto com a Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico para dar prosseguimento e ampliar a discussão da sua convenção de luta contra a corrupção, assinada em dezembro de 1997. E o Escritório Global do órgão está co-patrocinando uma conferência internacional sobre o papel do setor privado na luta contra a corrupção, a ser realizada em Washington, D.C., em fevereiro de 1999.

O Inspetor Geral da USAID está também dando prosseguimento à luta contra a corrupção, por meio do seu trabalho com Instituições Superiores de Auditoria [Supreme Audit Institutions] (SAIs) nos países em desenvolvimento. Essas SAIs são órgãos nacionais de auditoria, similares, sob muitos aspectos, ao Escritório Geral de Contabilidade dos Estados Unidos [U.S. General Accounting Office]. Embora as SAIs possam constituir a primeira linha de defesa de um país, na luta contra a fraude, o desperdício, a má administração, e a corrupção, em muitos países elas não possuem os recursos nem a capacidade para desempenhar essa importante tarefa. Para preencher esse espaço, o escritório do Inspetor

Geral tem proporcionado treinamento básico às equipes das SAIs nos países que recebem assistência da USAID para o desenvolvimento.

O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO

A Corrupção é um problema global. Os países industrializados certamente não estão imunes à prática da corrupção, e todos eles tem uma responsabilidade: eles devem fazer parte da solução. No entanto, a corrupção parece cobrar um tributo maior nos países em desenvolvimento e nas economias em transição pois esses países são os que menos condições têm de arcar com as conseqüências. A corrupção impede muitos países de enfrentar os seus mais sérios desafios no que se refere ao desenvolvimento, inibe o investimento estrangeiro e doméstico, compromete a confiança nas instituições públicas, e agrava os problemas orçamentários, pois impede os governos de receberem valores significativos sob a forma de tarifas alfandegárias e impostos.

A recente crise nos mercados financeiros e nas economias dos países em desenvolvimento realça a importância da transparência nas instituições públicas e nas decisões públicas. A programação da USAID, para estimular o desenvolvimento sustentável e promover o atingimento dos objetivos de política exterior, apóia uma grande variedade de atividades para o combate às causas-raízes da corrupção.

Apoiando esses esforços, os países se tornam melhores parceiros comerciais dos Estados Unidos e podem atrair investimentos estrangeiros. Além disso, um dos maiores interesses de política externa dos Estados Unidos é a promoção do desenvolvimento democrático no mundo inteiro; apoiando programas de combate à corrupção, os governos dos países em desenvolvimento podem alcançar patamares mais elevados de legitimidade e têm melhores condições de promover a estabilidade política e o desenvolvimento econômico. E eles se tornam melhores parceiros no desenvolvimento; tornam-se também países nos quais o desenvolvimento sustentável a longo prazo é possível. □

□ UMA ESTRATÉGIA CONTRA A CORRUPÇÃO: COMEÇANDO DO PRINCÍPIO

James Wolfensohn, Presidente do Banco Mundial

O Banco Mundial é uma das entidades que têm se manifestado contra a corrupção de forma mais veemente, desde a divulgação das suas políticas de combate ao suborno, em outubro de 1966, pelo seu presidente James Wolfensohn. O sr. Wolfensohn reafirmou vigorosamente o compromisso do banco com o combate à corrupção, por ocasião da reunião do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional em Washington, D.C., em 1998. Ele declarou que a corrupção é uma das principais causas da crise financeira que afeta boa parte da Ásia e de outras economias emergentes. Neste artigo, ele apresenta a estratégia do banco para lidar com a corrupção e avisa aos governos dos países em desenvolvimento que eles estarão comprometendo o seu acesso aos investimentos e à assistência externos, se forem coniventes com a corrupção.

No decorrer deste último ano, deu-se muita atenção às causas e às conseqüências da crise financeira global. Ninguém duvida de que há uma sensação de urgência quando se discute a nova arquitetura financeira, melhores sistemas bancários, e melhor fiscalização e análise de riscos. Essas coisas são de importância vital, e a cooperação para a busca de respostas comuns precisa continuar.

Mas existe outra crise à qual se deu muito pouca atenção. Trata-se da crise humana. Centenas de milhões de pessoas correm o risco de voltarem a uma situação de pobreza, nos países afetados pela instabilidade econômica. Décadas de progresso social podem se perder. É uma crise que magoa as crianças, forçando-as a abandonar a escola e enveredar pelo caminho do trabalho forçado e muitas vezes perigoso. É uma crise que rouba os empregos de milhões de pessoas e compromete a coesão e a segurança da vida social. É uma crise sobre a qual ouvimos muito pouco.

Precisamos lidar com essa crise. Há muito o que fazer, mas todas as estratégias precisam começar com um compromisso no sentido de construir economias e sociedades abertas, transparentes, e em última análise, responsáveis. Isso significa assumir um compromisso com

a luta contra o câncer da corrupção. Não importa qual seja a ordem de grandeza dos investimentos e dos negócios que fluem para um país, e não importa a rapidez com que a economia está crescendo, a estabilidade financeira não pode criar raízes em um ambiente subvertido pela corrupção. Do clientelismo entre as grandes empresas e as pessoas que tomam decisões na área governamental, até o suborno de baixo nível, pago a fiscais de alfândega ou a juízes, a corrupção compromete o império da lei e estrangula o crescimento da corrupção; seus efeitos se fazem sentir mais duramente entre os pobres do que nas outras camadas da sociedade.

O VERDADEIRO IMPACTO DA CORRUPÇÃO

Durante anos, acreditou-se que o suborno e outras formas de corrupção eram ferramentas eficazes e até mesmo necessárias para se fazer negócios nos países em desenvolvimento. Subornando as pessoas certas – assim se pensava – as empresas obtinham uma vantagem competitiva. Isso não é verdade. Pesquisas realizadas pelo Banco Mundial e por outras entidades têm demonstrado que em vez de lubrificar as engrenagens dos negócios, o suborno, na verdade, incentiva o crescimento de uma regulamentação excessiva e poderosa. O suborno, em resumo, se alimenta, produzindo camada após camada de burocracia, e cada camada procura ansiosamente participar dos negócios. Na verdade, nos países em que a corrupção é reconhecidamente significativa, as empresas gastam mais tempo com os burocratas e autoridades governamentais negociando licenças, autorizações, e impostos.

Há provas, também, de que os países com níveis notoriamente altos de corrupção correm o risco de ficarem marginalizados em um mundo de rápida integração econômica. Isso está cada vez mais claro atualmente. Muitos dos desafios que enfrentamos na atualidade se devem, em parte, ao clientelismo, aos requisitos de divulgação ineficazes, e à contabilidade obscura. Os mercados abertos não podem funcionar a portas fechadas. Os responsáveis pelos fluxos privados de

capital e pela assistência oficial ao desenvolvimento estão se tornando cada vez mais exigentes com relação à observância das normas e à integridade institucional. Atualmente, os investidores têm um número excessivo de opções, e têm mais condições de levar o seu dinheiro para onde há menos risco de corrupção. E os doadores oficiais, com orçamentos de ajuda cada vez menores, também estabeleceram os seus limites. Públicos bem informados e órgãos oficiais e instituições de auxílio ao desenvolvimento mais sensíveis estão procurando retorno para os seus investimentos em ajuda – sob a forma de diminuição da pobreza e desenvolvimento social – com o mesmo rigor com o qual os investidores privados procuram retorno financeiro. A percepção, por parte dos países doadores, de que a corrupção nos países receptores envia a sua ajuda para um buraco negro é uma das maiores ameaças para a ajuda no futuro. Mais uma vez, os que sofrem são os pobres.

Nós, do Banco Mundial, assim como outras organizações multilaterais, temos plena consciência de que, apesar da contínua vigilância e das técnicas mais avançadas de auditoria e investigação, os projetos que apoiamos não estão imunes às pressões da corrupção. Simplesmente não existe uma forma de isolar completamente os empréstimos para determinados projetos e programas da fraude, quando ela penetra em todo o ambiente no qual tais projetos e programas estão estabelecidos. Isso exige um esforço contínuo por parte do banco, no sentido de combater e coibir legalmente a fraude onde quer que nós a encontremos. Isso exige que, ao mesmo tempo, fortaleçamos as estruturas institucionais que, mais cedo ou mais tarde, ajudarão a conter a corrupção no nascedouro. Temos uma luta difícil e longa pela frente. Mas não temos dúvida de que a vitória é possível, e de que precisamos lutar.

CAMINHANDO RUMO À REFORMA GOVERNAMENTAL

Medidas importantes têm sido tomadas. A corrupção não é apenas um problema do setor público em âmbito nacional. Para cada pessoa que recebe uma propina, há uma que paga; isso frequentemente significa agentes do setor privado subornando funcionários públicos em outros países. Os empresários do setor privado, não importa onde estejam operando e quais sejam as condições, precisam seguir os mais altos padrões de probidade. A iniciativa tomada no ano passado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de classificar como crime o

suborno de funcionários públicos estrangeiros, é um grande passo na direção certa. A continuidade do progresso nessa área é essencial.

As perguntas são: o que os governos podem fazer para reduzir a corrupção, e qual é o papel das instituições internacionais como o Banco Mundial? Muitos gostariam que o Banco Mundial usasse os seus recursos e capacidade para livrar um país da corrupção, unilateralmente, da noite para o dia. Há outros que acreditam que o banco, para ser sério, deve eliminar completamente todos os empréstimos aos países, quando surgir o primeiro sinal de fraude. Mas o Banco Mundial não é, nem pode ser, um policial do mundo. Além disso, a corrupção não será erradicada de um dia para o outro. No entanto, há medidas importantes que podemos e devemos tomar para atacar as causas-raízes da corrupção. Quais são essas medidas?

Depois que assumi a presidência do Banco Mundial, eu visitei mais de 84 países em desenvolvimento. Posso afirmar com certeza que a corrupção é um problema sério em alguns países pobres e em transição, não porque o povo não queira, de fato, que haja integridade na vida pública. Na verdade, a corrupção tem uma presença marcante porque encontra terreno fértil. De fato, se examinarmos a história dos Estados Unidos, da Inglaterra, ou de qualquer outro país industrializado, veremos que todos os países tiveram que lutar contra a corrupção, que era muito forte. Essa é uma batalha sem fim. Em um número excessivo de países em desenvolvimento, hoje, no entanto, as instituições governamentais que proporcionam os fundamentos da regulamentação para uma economia saudável são fracas ou simplesmente não existem. Deficiências na regulamentação do sistema bancário e financeiro, na administração das empresas, na coleta de impostos, nos sistemas jurídicos, nos controles de auditoria, e em outras áreas que criam a transparência nas questões econômicas, erodem a confiança dos investidores e comprometem os investimentos estáveis e de longo prazo.

As estratégias de combate contra a corrupção podem começar pelo fortalecimento dessas instituições. No ano que se passou após a divulgação do relatório da Política de Combate à Corrupção, do Banco Mundial, mais de duas dúzias de países em desenvolvimento procuraram o banco, procurando ajuda para combater o problema. Estamos em fase de consulta com todos esses países e já estamos trabalhando para apoiar estratégias em alguns deles. Especificamente, o banco procura trabalhar com os

governos que contraem empréstimos, no estabelecimento, a longo prazo, de instituições; nas mudanças estruturais, como a dissolução de monopólios e outras distorções de mercado que proporcionam oportunidades para exploração e corrupção; em elementos básicos como o treinamento de funcionários públicos e práticas padronizadas de licitação e gastos públicos; e, naturalmente, na elaboração de políticas econômicas, como a dissolução das barreiras tarifárias e a introdução de mercados competitivos de crédito que criem a concorrência e reduzam a pressão sobre importantes recursos econômicos. Essas mudanças são absolutamente essenciais para a construção de mercados que coloquem as pessoas em primeiro lugar e que reduzam o poder econômico, legal e social embutido, dos fortes sobre os fracos.

Além de reformar os governos, devemos reconhecer a poderosa influência do voto e da participação do público. Isto é importante porque coloca em evidência não apenas aqueles que são corruptos, mas também aqueles que estão lutando para que haja integridade da vida pública. O banco, por meio do seu Instituto de Desenvolvimento Econômico [Economic Development Institute] (EDI), tem reunido encarregados de elaboração de políticas, jornalistas, e empresários, freqüentemente pela primeira vez, para erradicar e expor fontes de corrupção. Através de mecanismos como pesquisas/diagnósticos sobre a prestação de serviços públicos e práticas comerciais, e treinamento de juizes, parlamentares, auditores, e jornalistas, no que diz respeito às maneiras de se identificar e combater a corrupção, o banco está ajudando as comunidades locais e os governos federais a enfrentar a corrupção de uma maneira prática. Nós sabemos que esta abordagem dá certo. Em Botswana, em Uganda, no

Chile, na Polônia, e em alguns outros países, conseguimos progredir bastante. As pessoas estão tendo uma vida melhor por causa desse progresso

LEVANDO O FATOR HUMANO EM CONSIDERAÇÃO

Neste ano, em que comemoramos o 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é importante lembrar que desenvolvimento não significa apenas políticas econômicas e incentivos. O crescimento econômico só acontece lado a lado com um progresso social dinâmico e um discurso cívico totalmente aberto.

As instituições governamentais que dão forma ao lugar dos cidadãos na economia devem, por sua vez, ter a sua forma determinada pelos cidadãos. Isso é essencial para que tais instituições funcionem. Progredimos muito nos últimos anos. Os eleitores já não toleram a corrupção nem o abuso da confiança do público. A sociedade civil, em quase todos os países do mundo, está fazendo com que os líderes assumam a responsabilidade pelos seus atos. A comunidade internacional, incluindo o setor privado, está se unindo para que a integridade faça parte das normas que determinam o comportamento dos mercados globais.

Ainda temos um longo caminho a percorrer. Mas se nos lembrarmos de que uma economia global, embora valha muito mais do que a soma das suas partes, é formada por pessoas que vivem vidas individuais, com os seus sonhos únicos, lidando com desafios específicos, teremos melhores condições de construir um mercado mundial no qual todos serão beneficiados. □

❑ COIBINDO A CORRUPÇÃO: MUDANDO A MENTALIDADE DAQUELES QUE OFERECEM SUBORNO

Frank Vogl, Vice-Presidente da Transparency International

"Na verdade, para maximizar as oportunidades nos mercados crescentes da Europa Central e Oriental, e nos países em desenvolvimento, as empresas devem se esforçar para serem vistas como hóspedes honestos, que têm um compromisso com os seus anfitriões, e cuja estadia será longa," diz Frank Vogl, presidente da Vogl Communications, Inc., e vice-presidente da Transparency International. Vogl argumenta que até mesmo acusações de que uma empresa está pagando suborno podem reduzir a demanda dos produtos da empresa, desvalorizar as suas ações, e dar início a investigações por parte da classe política e dos meios de comunicação."

As empresas multinacionais estão começando a participar de um movimento global de combate à corrupção. Quem sugerisse isso cinco anos atrás seria ridicularizado. Hoje, até mesmo as organizações mais tradicionais estão envolvidas em uma grande e árdua campanha contra o suborno.

Permitam-me citar alguns exemplos:

- Mark Moody-Stewart, presidente da Royal Dutch Shell, criou todo um novo código de ética comercial para a sua empresa, que incorpora, na sua totalidade, a determinação de que a Shell não se envolverá em nenhum tipo de prática comercial corrupta.
- James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial, em recente declaração feita aos ministros da fazenda e diretores dos bancos centrais de mais de 170 países, disse que é necessário estabelecer uma nova estrutura de desenvolvimento baseada em "boas práticas de governo – transparência, voz, livre fluxo de informações, um compromisso com o combate à corrupção."
- Hans Engelberts, secretário-geral da Public Services International – a coalizão global dos sindicatos dos empregados do setor público – disse que chegou a hora de os sindicatos darem destaque à questão da corrupção e "começarem a fazer alguma coisa sobre o problema."

DANDO ENFOQUE À CORRUPÇÃO GLOBAL

O ponto focal do movimento contra o suborno – pago por empresas multinacionais – é o tratado anti-corrupção da Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O tratado foi assinado pelos 29 países-membros da OCDE e por cinco países que possuem mercados emergentes na América Latina e na Europa Oriental.

Esse acordo fará com que a Lei (dos Estados Unidos) Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [U.S. Foreign Corrupt Practices Act] passe a vigorar no mundo inteiro. Até agora, os Estados Unidos eram o único país que considerava o suborno de estrangeiros um crime. A convenção da OCDE, assim que entrar em vigor, concentrará a atenção na corrupção mundial por parte dos líderes empresariais e trabalhistas. As empresas em todo o mundo estarão sujeitas a sanções penais nos seus países de origem se subornarem funcionários públicos estrangeiros.

O acordo da OCDE contra os que pagam suborno também apóia instituições como o Banco Mundial nos seus esforços para convencer os países em desenvolvimento a fortalecer as suas leis de combate à corrupção, a criar instituições eficazes para o combate à corrupção, e de modo geral, a levar a sério a tarefa de reduzir o abuso dos cargos públicos para a obtenção de lucro privado.

As pressões sobre as empresas, os governos nacionais e as instituições internacionais também têm sido exercidas em grau maior pela Transparency International (TI), uma organização sem fins lucrativos e suprapartidária, com representação em mais de 70 países.

A TI está se esforçando para desenvolver um Índice de Tendência à Prática do Suborno [Bribery Propensity Index] (BPI) que enumeraria os maiores pagadores de suborno, provavelmente procurando, primeiro, nos países onde são baseadas as empresas multinacionais que, em menor ou maior grau, apóiam as práticas de corrupção pelas empresas. O BPI complementar o Índice de

Percepções de Corrupção da TI [TI's Corruption Perceptions Index], que examina os países que recebem o suborno. O BPI será como dinamite nas mãos dos veículos de comunicação, se puder ser construído com credibilidade, e servirá para aumentar a pressão sobre as empresas, para que as mesmas se tornem mais honestas no comércio mundial.

Mas as pressões externas não são as únicas coisas que estão provocando mudanças nos corredores do poder empresarial. A Shell procurou adotar uma abordagem anticorrupção mais rigorosa, acima de tudo, porque ela acreditava que isso fazia sentido, sob o ponto de vista comercial. É difícil esperar que os empregados sejam honestos dentro de uma firma e ajam com integridade, no que diz respeito aos seus colegas, quando eles estão sendo estimulados a se valerem do suborno e de outras práticas antiéticas para conseguir fechar negócios.

A Lei Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [Foreign Corrupt Practices Act] já está em vigor há uma geração, e muitas empresas americanas aprenderam a conviver com ela e prosperar. Por exemplo, apesar da FCPA, que alguns líderes empresariais nos Estados Unidos consideram prejudicial à sua competitividade global, seis das dez maiores empresas do mundo, tendo como base o volume dos seus ativos no exterior, são americanas.

O fato de não poder oferecer suborno faz com que as empresas globais competitivas tenham que procurar maneiras criativas e éticas de serem concorrentes eficazes. Muitas empresas multinacionais americanas encontraram abordagens úteis, e um número cada vez maior pode seguir o seu exemplo.

A ÊNFASE NO GERENCIAMENTO DA REPUTAÇÃO

Embora as percepções da corrupção em muitos dos países em desenvolvimento no mundo sejam desesperadamente altas, pense no fato de que a Coca-Cola opera em muitos desses países, está indo bem, está superando os seus concorrentes, e não está pagando suborno. A empresa examina cuidadosa e detalhadamente a maneira pela qual entra em novos mercados, a maneira pela qual seleciona seus parceiros comerciais locais, e a maneira pela qual se comporta nos países estrangeiros. A integridade é o elemento-chave na sua abordagem.

A Coca-Cola faz o maior esforço para ser transparente nos seus negócios, para conseguir o apoio do público, e para

desenvolver o tipo de força – por parte dos seus consumidores e do público em geral – que faz com que os altos funcionários governamentais não se sintam à vontade para pedir propinas para o gigante do ramo de bebidas. Qual é o líder, em qualquer país, que vai querer se arriscar a ouvir um comunicado ao público, da Coca-Cola, de que ela vai sair do país porque não quer pagar uma grande propina ao chefe de estado? Até agora, nenhum se arriscou.

Na verdade, para otimizar as oportunidades nos mercados em crescimento da Europa Central e Oriental e nos países em desenvolvimento, as empresas devem se esforçar para serem vistas como hóspedes honestos, que têm um compromisso com os países-anfitriões, e cuja estadia será de longo prazo. As empresas devem mostrar aos governos anfitriões, aos clientes, fornecedores e ao público em geral, que elas estão procurando estabelecer relacionamentos justos, abertos, e duradouros.

A Coca-Cola, por exemplo, tem demonstrado repetidamente, no mundo inteiro, o seu reconhecimento de que é necessário fazer investimentos elevados e constantes no gerenciamento da reputação para estabelecer a sua imagem. Ela treina os seus funcionários para que eles aprendam a respeito das tradições, da política, e dos valores dos povos dos países nos quais ela opera. Ela atribui funções de grande responsabilidade a cidadãos desses países e garante que a sua imagem nunca é a de uma empresa multinacional colonialista e inescrupulosa.

E a Coca-Cola faz mais do que isso. Ela desempenha um papel importante nos países nos quais trabalha, apoiando a educação, a arte e os serviços sociais, de forma duradoura e genuína. A Coca-Cola entende que a chave do seu sucesso é a sua determinação em mostrar aos seus parceiros comerciais, não importa quais sejam as suas tradições e nacionalidades, que essa empresa valoriza a integridade e entende a linguagem da parceria e do respeito. Essa atitude conquistou a admiração dos seus países-anfitriões.

Outro exemplo é a Levi Strauss & Company, que vende as suas peças de vestuário no mundo inteiro e as fabrica em dezenas de países. A empresa observa um conjunto de valores que tem um impacto diário sobre as suas estratégias globais. Ela compreende a importância de garantir que os anfitriões no exterior estejam cientes dos seus valores desde o início de um novo relacionamento. Nas suas declarações públicas a respeito da sua missão

empresaria, a Levi Strauss anuncia corajosamente, por exemplo: "Nós não iniciamos ou renovamos relações contratuais em países nos quais o ambiente legal crie um risco além do razoável para as nossas marcas comerciais ou para outros interesses comerciais importantes, ou que comprometa seriamente a nossa capacidade de implementar essas normas."

OS CUSTOS DAS PRÁTICAS ANTIÉTICA

O pagamento de suborno é apenas uma consideração na arena mais ampla do gerenciamento da reputação que afeta um número crescente de empresas – empresas que realmente acreditam que agir de maneira ética vale a pena sob o ponto de vista comercial e que sabem que uma reputação antiética pode lhes custar caro. Acusações de falta de sensibilidade em relação aos direitos humanos, feitas contra a Shell, de pagar suborno na Argentina, feitas contra a IBM, e de explorar o trabalho infantil, feitas contra a Nike, podem reduzir a demanda do consumo dos produtos da empresa, causar uma queda no valor das suas ações, dificultar o recrutamento de novos

empregados de boa qualidade, dar motivos para que sejam promovidas investigações, pela classe política e pelos meios de comunicação, e tomar muito tempo do corpo gerencial da empresa, que deixa de dar atenção a tarefas operacionais essenciais.

É neste cenário que cada vez mais empresas, no mundo inteiro, estão se tornando mais sensíveis aos riscos de serem expostas como corruptas, e aos méritos de conduzir os seus negócios com integridade. A luta contra a corrupção é um processo lento e trabalhoso. Mas está havendo progresso, até mesmo com relação às tendências das empresas multinacionais que estão adotando, ou pensando em adotar, estratégias de combate ao suborno. E essa é uma boa notícia. □

❑ A CORRUPÇÃO NAS COMPRAS DE PRODUTOS E SERVIÇOS

Donald Strombom, Presidente da IDBC

Contratos governamentais para obras como aeroportos, represas, e rodovias geram imensas oportunidades para o pagamento de suborno e outras ações antiéticas. Neste artigo, Donald Strombom, ex-chefe do departamento de compras do Banco Mundial, analisa os efeitos prejudiciais da corrupção sobre o desenvolvimento, e apresenta uma avaliação não muito otimista das dificuldades para a resolução desse problema. Atualmente, Strombom preside a IDBC, uma empresa de consultoria que orienta e treina os seus clientes para que estes vençam concorrências internacionais, competindo de forma inteligente e eficaz, em conformidade com as normas – e não devido à prática da corrupção.

A corrupção assume muitas formas – o tipo mesquinho, burocrático, corrupção na polícia e no poder judiciário, corrupção no processo eleitoral, para citar apenas algumas. Mas provavelmente, nenhuma é mais abrangente ou tem custos mais altos do que a corrupção relacionada à licitação: compra, por parte do governo, de mercadorias, obras e serviços. Os motivos são simples. Se separarmos os salários e os benefícios sociais do governo, as aquisições, em geral, são responsáveis pela maior parcela das despesas públicas em todos os níveis de governo. Tanto os valores totais quanto os montantes de cada contrato são altos, e oferecem oportunidades proporcionalmente grandes para o pagamento de suborno e para outras práticas antiéticas. Os ganhos em potencial associados a um único contrato direcionado para o vencedor certo podem exceder os salários legítimos que um funcionário com poder de decisão ganha em toda a sua vida. As tentações são enormes e, em muitos casos, os riscos de punição são relativamente pequenos.

Projetos de construção de obras públicas – aeroportos, represas, rodovias, linhas de metrô, sistemas de abastecimento de água – tradicionalmente têm resultado nos maiores, mais divulgados e mais dramáticos casos de corrupção no mundo inteiro. Outros alvos preferenciais são equipamentos considerados "caros" – frotas de ônibus, equipamentos para construção, aviões, turbinas, e geradores – assim como itens simples como material de escritório, produtos farmacêuticos, livros escolares, ou uniformes, que são adquiridos em grandes quantidades todos os anos.

No entanto, as práticas da corrupção se adaptam às tendências que sofrem mudanças. O uso cada vez mais constante de consultores externos e da terceirização nos contratos de manutenção, e outros serviços que antigamente eram efetuados internamente, são apenas dois exemplos de novas oportunidades para a corrupção. Talvez a mais promissora de todas as oportunidades, pelo fato de que muitos não têm idéia do que ela envolve, e devido aos numerosos contratos de valores altíssimos, esteja no campo da informática. Os casos mais espetaculares, que mais chamam a atenção, são aqueles nos quais milhões de dólares são pagos pela concessão de um único contrato, ou nos quais governos e partidos políticos caem por causa de escândalos relacionados ao suborno, que são divulgados.

Seria um grave erro pensar que a corrupção só acontece nesses casos grandes e muito divulgados. Na verdade, poderíamos até argumentar que essas são as situações mais fáceis de se monitorar e controlar – desde que haja meios e que se queira fazê-lo. A corrupção com a qual é mais difícil lidar é aquela que está impregnada na cultura e que penetra em sistemas inteiros de aquisição governamental, do funcionário de contrato do mais baixo nível e do inspetor no campo até os ministros ou titulares de cargos mais altos que têm a autoridade final sobre a aprovação dos contratos.

FORMAS DE CORRUPÇÃO

Como a corrupção acontece nas aquisições? A imagem popular é a de um candidato a prestador de serviços chegando ao gabinete de um ministro ou prefeito com uma mala cheia de dinheiro, pouco antes do momento de se tomar uma decisão crítica a respeito da concessão de um contrato – uma caricatura divertida, mas um método desajeitado e incompatível com a tecnologia moderna. O mais provável é que seja feito um depósito eletrônico em uma conta no exterior, ou que o pagamento assuma a forma de ações de empresas, ou uma bolsa de estudos em uma escola de elite para um filho ou uma filha. O fato de que o destinatário pode usar o produto do suborno para uma causa justa dificulta ainda mais o combate à corrupção. Mas o pagamento direto de valores do

contratado para o cliente é apenas um dos muitos cenários possíveis, e não é necessariamente a forma de corrupção mais cara.

O suborno frequentemente ocorre em uma fase anterior do processo de licitação: para incluir uma firma em uma lista restrita de concorrentes, por exemplo, ou para encorajar um cliente para preparar especificações de tal forma que somente uma empresa candidata possa vencer a concorrência. Ou a corrupção pode ocorrer inteiramente entre as firmas que participam da concorrência, por meio de conluio e fraude entre os licitantes. Nesse caso o cliente não é envolvido. Ele nem mesmo está ciente do que está acontecendo. As firmas podem entrar em acordo, previamente, sobre quem vai apresentar propostas competitivas, e a que preços, quem vai vencer, e como os lucros serão compartilhados. Para dar uma idéia de como pode ser complicado eliminar a corrupção, a pré-qualificação dos licitantes por um cliente para garantir que somente as empresas qualificadas e financeiramente sólidas participem de uma licitação, inadvertidamente facilita o conluio entre os licitantes desonestos, pois a lista dos licitantes pré-qualificados é divulgada com antecedência.

É provável que a corrupção mais abrangente e mais cara ocorra depois da concessão dos contratos. Corrupção não é caridade; os "vencedores", sem dúvida, estão interessados em recuperar o dinheiro que gastaram com o suborno, e podem fazê-lo de várias maneiras. No primeiro estágio, especialmente nos casos de conluio entre licitantes, os preços das propostas são inflacionados. A recuperação dos custos pode continuar durante a vigência do contrato, pela emissão de faturas – com valores superiores aos reais - de produtos entregues ou serviços executados; isso é feito reduzindo a qualidade dos materiais usados na construção ou entregando modelos mais baratos dos produtos, e obtendo-se pedidos de modificações do contrato para aumentar as quantidades de produtos vendidos ou trabalhos executados a custos unitários exagerados. Da mesma forma, a corrupção, no estágio posterior à concessão de um contrato, pode ocorrer com o conhecimento e anuência de pelo menos alguns indivíduos na organização do cliente, ou pode ocorrer por meio de iniciativas bem camufladas, tomadas apenas pelo contratado.

Para sermos justos com os contratados, devemos dizer que muitas das práticas acima são motivadas por tentativas de se defender contra incertezas e riscos percebidos nos sistemas de contratação dos clientes, e não por um ato

deliberado de corrupção. Nesse caso, um gerenciamento melhor de riscos e de termos de contratos pode fazer parte de uma abordagem para reduzir práticas "de corrupção."

De modo geral, é irrelevante discutir quem é responsável pela corrupção nas licitações, porque não existe um único padrão. Às vezes a iniciativa parte do cliente, às claras, sob a forma de exigências explícitas, de uma porcentagem especificada do preço da proposta, por parte de um diretor, ou por parte de inspetores que "certificam" quantidades incorretas para pagamentos a serem feitos aos contratados. (Isto realça uma dificuldade na luta contra a corrupção: os clientes não formam entidades únicas; na verdade eles são muitos indivíduos ou grupos diferentes, e cada um deles procura defender os seus próprios interesses.) Em outros casos, o licitante é o primeiro a oferecer alguma vantagem. Na maioria dos casos existe um certo grau de cumplicidade entre o cliente e o licitante/contratado. Em todos os casos, o contribuinte e o público, em geral, são os que saem perdendo.

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO

Quais são os verdadeiros custos da corrupção nas licitações? Uma maneira de medir esses custos é comparar os preços reais de produtos e serviços similares, entregues em circunstâncias diferentes; por exemplo, no caso dos contratos concedidos por meio de negociações diretas ou licitações restritas, comparados com concorrências abertas e aparentemente conduzidas de forma adequada. (Isso não significa que os contratos concedidos por meio de negociações diretas ou licitações restritas nunca são apropriados; em alguns casos esses são os procedimentos preferidos. As comparações devem ser feitas nos casos em que esses não sejam, provavelmente, os métodos mais econômicos ou eficientes.) Diferenciais de preços da ordem de 20 a 30 por cento frequentemente são encontrados, e às vezes muito mais do que isso. Essas comparações são, na melhor das hipóteses, baseadas em estimativas.

Há os que argumentam que é, de fato, impossível encontrar um caso de referência que esteja completamente isento da influência de práticas de corrupção, e que as verdadeiras diferenças de preços são, portanto, subestimadas. De maneira conservativa, nos casos em que a corrupção é sistêmica, ela provavelmente acrescenta pelo menos 20 a 25 por cento aos custos dos processos de licitação governamental. Após um escândalo de corrupção em Milão alguns anos atrás, que resultou na

indiciação de muitas pessoas e em uma análise mais cuidadosa das práticas de contratação pública, os custos unitários dos projetos de grandes obras caíram em mais de 50 por cento, de acordo com um documento emitido pelo FMI, "Corrupção, Investimento Público e Crescimento" [Corruption, Public Investment and Growth], de Vito Tanzi e Hamid Davoodi. Com orçamentos anuais de compras na casa dos bilhões ou centenas de milhões de dólares, isso começa a envolver "dinheiro de verdade".

Se há custos dessa ordem de grandeza em jogo, por que não se faz alguma coisa para corrigir o desperdício? Alguns racionalizam a falta de providências a respeito da corrupção, dizendo que "ela sempre existiu; ela simplesmente faz parte do custo dos negócios." Existem os que argumentam que não se trata realmente de "um problema", porque a corrupção produz benefícios econômicos, lubrificando as engrenagens de burocracias ineficientes: de que outra maneira se pode conseguir liberações imediatas de produtos na alfândega, agilizar pagamentos de contratos, e coisas desse tipo? E na verdade, o suborno de funcionários públicos estrangeiros, por exemplo, não é ilegal em muitos países; até muito recentemente, somente os Estados Unidos tinham e garantiam o cumprimento de uma lei a respeito de práticas de corrupção no exterior. Acima de tudo, o que provavelmente ocorreu foi a combinação da forte oposição das partes interessadas que se beneficiam da continuidade da corrupção, com a falta do conhecimento, por parte do público, de que as práticas de corrupção e seus custos podem certamente ser reduzidos, embora talvez não possam ser inteiramente eliminados.

A boa notícia é que providências significativas estão sendo adotadas para deixar claro que a corrupção não é uma parte aceitável do processo de licitações públicas. Várias organizações que operam em áreas diferentes estão montando uma campanha para conscientizar o público e para atribuir poder aos cidadãos, expandir a utilização de práticas confiáveis de licitação, e penalizar aqueles que infringem as normas estabelecidas.

ELEMENTOS DOS SISTEMAS SÓLIDOS DE LICITAÇÃO PÚBLICA

Quais são as características de um bom sistema de licitação pública? Ele deve ser capaz de proporcionar os produtos e serviços dos quais o governo necessita para cumprir suas funções, em tempo hábil e a preços justos; em outras palavras, ele deve ser econômico e eficiente. As

oportunidades de prestação de serviços ou fornecimento de produtos por contrato devem ser amplamente divulgadas. Os contratos devem ser concedidos àqueles que são capazes de atender às necessidades declaradas e padrões exigidos, e que fizerem as melhores ofertas. As normas devem ser claras e justas, o processo deve ser transparente, e os resultados, previsíveis. Subjacente a todo o sistema deve haver a percepção de que os funcionários públicos são responsáveis pelo uso adequado das verbas públicas e que não devem se enriquecer no processo. Infelizmente, nem todos esses conceitos, no momento, são universalmente aceitos ou praticados, e esta é uma das desculpas ou razões para a corrupção.

A ampla experiência internacional tem demonstrado que essas características desejáveis podem ser conseguidas da melhor maneira por meio de um sistema que seja baseado em métodos adequadamente estabelecidos de concorrência entre fornecedores qualificados de produtos e serviços. Há também uma concordância generalizada a respeito dos principais elementos de um processo de licitação; tais elementos devem ser:

- Notificação pública das oportunidades para a licitação;
- Documentos que determinem com clareza as necessidades, descrevam o processo de licitação e os termos e as condições do contrato, e que apresentem os critérios que serão utilizados para a escolha do vencedor;
- Apresentação de propostas secretas, lacradas, que são abertas na presença dos licitantes em local e data especificados;
- Avaliação imparcial e comparação das propostas por avaliadores competentes sem influência ou interferência dos licitantes ou outras pessoas ou organizações;
- Concessão do contrato ao licitante que estiver em conformidade com todos os requisitos e que esteja apresentando a melhor proposta, conforme definição nos critérios de seleção publicados.

OBJETIVO: UM PADRÃO UNIVERSAL DE PRÁTICAS RECOMENDADAS

Os governos em muitos países e em todos os níveis têm desenvolvido e usado, com bons resultados, procedimentos de licitação que têm como núcleo esses elementos básicos. Os principais bancos multilaterais de desenvolvimento [multilateral development banks]

(MDBs) – o Banco Mundial, os bancos Africano, Asiático e Interamericano de desenvolvimento, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento [European Bank for Reconstruction and Development], e outros – adotaram normas para licitação que se aplicam aos projetos que eles financiam. Para utilizar verbas dos seus empréstimos, os tomadores precisam seguir as normas prescritas; os bancos fiscalizam os seus empréstimos para se assegurarem de que as normas sejam adequadamente cumpridas. A não observância das normas pode resultar no cancelamento dos empréstimos.

Em 1993, a Comissão das Nações Unidas Sobre a Lei Internacional do Comércio [United Nations Commission on International Trade Law] (UNCITRAL) adotou uma Lei Modelo Para a Licitação Para a Aquisição de Bens e Construção [Model Law on Procurement of Goods and Construction] como um guia para os países, que devem segui-la para a avaliação e modernização das suas leis e práticas de licitação. Essa lei modelo se destinava, particularmente, a ajudar os países em desenvolvimento e países em transição – de uma situação de economia planejada para uma situação de economia de mercado – a evitar a ineficiência, a ineficácia, e os abusos nas licitações públicas, que resultam de uma estrutura legislativa inadequada. Ela incorporava virtualmente todos os mesmos princípios que os MDBs haviam acrescentado às suas normas de licitação, além de processos administrativos e jurídicos para a análise de decisões referentes às licitações, proporcionando um importante avanço no desenvolvimento de normas e procedimentos internacionais padronizados.

A realização mais significativa nesse aspecto foi o desenvolvimento, como parte integrante das negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio [General Agreement on Trade and Tariffs] (GATT), do Acordo Sobre Licitações Governamentais [Agreement on Government Procurement], que foi assinado em Marrakesh em 1994. Esse acordo, que entrou em vigor nos países signatários em janeiro de 1996, é conhecido, de modo geral, como as normas de licitação da Organização Mundial do Comércio (OMC) [World Trade Organization] (WTO). Os governos que são membros da OMC são encorajados a aceitar esse acordo, embora isso não seja um requisito para que um país se torne membro da organização. Haja ou não uma aceitação formal do acordo, por parte do país, as normas e procedimentos que ele contém se tornam a coisa mais próxima que existe de um padrão universal de práticas recomendadas.

Paralelamente, os países-membros da Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [Organization for Economic Cooperation and Development] (OECD) se uniram em um esforço conjunto para promover a adoção de leis nacionais, similares à Lei (dos Estados Unidos) Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [U.S. Foreign Corrupt Practices Act], que considera o suborno de funcionários públicos, no país ou no exterior, e outras formas de corrupção em licitações, crimes sujeitos a rigorosas punições. Em 1996, a Organização dos Estados Americanos aprovou uma Convenção Interamericana Sobre a Corrupção [Inter-American Convention on Corruption]. No mesmo ano, a Câmara Internacional do Comércio propôs normas anticorrupção de conduta para as empresas e ações correspondentes para os governos. De repente, parece que uma boa parte das comunidades oficial e empresarial decidiu que alguma providência deve ser tomada em relação à corrupção.

A Transparency International tem desempenhado um papel essencial, desenvolvendo uma consciência pública da escala do problema e organizando movimentos populares para o combate à corrupção. A influência dessa organização tem impulsionado muitos dos esforços no sentido de mudar a situação, que se encontram em andamento no mundo inteiro.

Estas medidas positivas convergentes significam que o fim da corrupção nas licitações está próximo? Infelizmente, não, porque embora as normas imponham a ordem e os princípios confiáveis no processo, os corruptores determinados ainda podem encontrar meios de contornar tais normas e princípios, e assim podem conseguir os benefícios que desejam. Os MDBs, por exemplo, gastam um tempo considerável dos seus funcionários, e uma parte razoável do seu orçamento administrativo para fiscalizar cada operação de empréstimo, e particularmente, para monitorar e aprovar os procedimentos e decisões referentes às licitações. No entanto, informações recentemente divulgadas sugerem que 20 por cento ou mais desses fundos em alguns países podem se perder devido ao "vazamento", um eufemismo para o desvio de verba para os bolsos e contas pessoais de funcionários públicos, por meio de práticas de corrupção.

Mesmo antes da divulgação dessas estimativas, as instituições financeiras internacionais haviam tomado providências no sentido de reforçar os meios para combater a corrupção. Elas expandiram as suas normas sobre licitação de modo a incluir proibições explícitas

contra a fraude e a corrupção e a impor rigorosas sanções nos casos em que essas práticas fossem descobertas: a não concessão de contratos aos infratores, a proibição da sua participação em licitações futuras para contratos financiados pelos bancos, o não pagamento dos contratos concedidos irregularmente, e o cancelamento dos empréstimos na sua totalidade, em casos extremos. Além dos seus requisitos normais de fiscalização de projetos e de auditoria financeira, os MDBs deram início a auditorias nas licitações, feitas por empresas externas, para determinar se os tomadores estavam observando rigorosamente as suas normas e procedimentos.

Além do maior rigor no acompanhamento e na fiscalização dos projetos, os MDBs estão tomando medidas paralelas para se assegurarem de que os tomadores, de fato, compreendem e têm condições de cumprir procedimentos confiáveis de licitação corretamente. O Banco Mundial, por exemplo, agora exige avaliações regulares das normas de licitação dos tomadores e da sua capacidade organizacional de implementá-las corretamente. A conformidade com práticas aceitas e as provas de corrupção são duas áreas-chave para investigação. Essas avaliações dos processos de licitação dos países, conduzidas em colaboração com o país tomador, se tornam a base para a criação e o custeio de programas de assistência técnica onde isso se fizer necessário para estabelecer competência técnica.

LUTANDO COM MAIS AFINCO

A experiência das instituições financeiras internacionais e outras entidades tem demonstrado um dos princípios básicos dos processos de licitação: normas confiáveis não bastam para impedir ou reduzir a incidência de corrupção. Está ficando cada vez mais claro que outros esforços coordenados se fazem necessários para que haja um impacto significativo nas práticas de corrupção. Todos precisam estar cientes de que infração das normas é um ato ilegal, e que será descoberta e punida. Isso cria a necessidade de sistemas eficazes de acompanhamento e auditoria, e de órgãos de cumprimento da lei que tenham a vontade e a capacidade de tomar medidas contra os infratores, não importa qual seja a sua posição. É preciso que haja um poder judiciário incorruptível, e que seja capaz de estipular e fazer com que sejam cumpridas as penas. Devem ser desenvolvidos quadros de profissionais de licitação que sejam isolados das interferências políticas nas decisões sobre a concessão de contratos. As tentações para que esses indivíduos se envolvam pessoalmente nas

práticas de corrupção devem ser reduzidas, pagando-lhes um salário razoável que os recompense pela sua honestidade. Resumindo, a luta contra a corrupção pode exigir nada menos que uma reforma completa do serviço público e dos sistemas de governo.

É necessário que haja pensamento criativo e abordagens inovadoras na luta contra a corrupção. Uma medida promissora é o movimento em prol da transparência no processo de licitação, organizado por grupos de cidadãos que não ficam satisfeitos ao ver os funcionários públicos enriquecerem à sua custa. Até o momento os esforços são, em grande parte, associados ao recrutamento de cidadãos de mentalidade similar e a divulgação de casos de corrupção, mas esses grupos, freqüentemente não dispõem de meios sistemáticos para penetrar mais profundamente no processo de reforma. Como são partes interessadas, esses grupos devem obter acesso a esses meios, para que possam desempenhar um papel mais ativo na tarefa de fiscalizar os processos de licitação e se assegurar de que eles não sejam corrompidos. O desafio reside na maneira de envolvê-los de forma significativa sem, no entanto, corrompê-los.

A complexidade da luta contra a corrupção não deve servir de desculpa para não fazer nada. Muitos órgãos públicos já progrediram muito na redução da corrupção, e já se obteve experiência suficiente para determinar, com alguma convicção, os tipos de medidas que se fazem necessárias, e que dão certo. A reação do público contra a corrupção provavelmente nunca foi tão forte, em parte porque fica cada vez mais claro que o público é o grande perdedor se a corrupção continuar.

Este é o melhor momento para se mobilizar as forças em um esforço sério para acabar com a corrupção nos processos de licitação. Mas as reformas devem ser encaradas com uma expectativa realista do tempo e dos recursos que serão necessários. Resultados duradouros levarão anos para serem obtidos, e esforços contínuos devem ser feitos em uma escala compatível com o problema. Seria particularmente trágico se as boas intenções somente fossem apoiadas por medidas fracas, visando apenas resultados imediatos, que permitissem a continuidade da corrupção, incólume, nos processos de licitação, e que desencorajassem aqueles que lutam pelas reformas. □

❑ O PACTO DA INTEGRIDADE: UMA MANEIRA DE SAIR DA ARMADILHA DA CORRUPÇÃO

Michael Wiehen e Carel Mohn, da Transparency International

A Transparency International, uma organização sem fins lucrativos, foi fundada em 1993, por financistas e homens de negócios internacionais com um ideal: a corrupção deveria ser erradicada do mercado mundial. Durante os seus cinco anos de existência, a TI transformou essa proposta, que no início tinha pouca chance de ser algo mais que um ideal, em uma prioridade do Banco Mundial e da Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, que engloba 29 países desenvolvidos. A TI criou o que ela chama de Pacto de Integridade [Integrity Pact], um programa concreto que se destina a excluir a corrupção dos contratos de licitação que envolvem empresas multinacionais e os governos dos países em desenvolvimento. Pactos de Integridade já foram implementados, até agora, em três países da América Latina. Michael Wiehen, o presidente da seção alemã da TI, e Carel Mohn, o assessor de imprensa do secretariado internacional da TI em Berlim, explicam como eles funcionam.

É um pesadelo para todas as empresas, especialmente se elas se encontram entre as mais competitivas do mercado. Você já passou pela fase de pré-seleção no processo de apresentação de propostas de uma licitação pública. As negociações com o governo e as instituições de financiamento, referentes ao contrato, foram concluídas com sucesso. De repente, surgem problemas inesperados. Funcionários públicos – que não pertencem aos mais altos escalões – começam a questionar detalhes do contrato e a exigir a renegociação de detalhes técnicos. As licenças e as autorizações que você precisa solicitar para começar a implementar o contrato – meras formalidades, como disseram os representantes do governo pouco antes da assinatura do contrato – subitamente ficam presas na selva burocrática aparentemente impenetrável. E, para sua grande surpresa, você descobre que até mesmo os funcionários públicos nos níveis mais altos estão começando a questionar a validade do projeto. Após ter investido milhões de dólares e milhares de horas de trabalho dos empregados da sua empresa em um projeto tão importante, tudo parece estar uma bagunça. E a solução para salvar o projeto, para impedir que ele vá para o lixo de repente, também começa a surgir – pagamentos extras, ou simplesmente, suborno.

Ao apresentar propostas para grandes projetos, as empresas geralmente têm um grande interesse em evitar justamente isso. Uma empresa que pode contar com a qualidade dos seus produtos simplesmente não tem interesse em entrar em um campo no qual não existe confiabilidade, não existe a probabilidade de garantir o cumprimento dos contratos, não há certeza quanto ao comportamento dos clientes, concorrentes ou correspondentes do lado do governo. Nos mercados distorcidos pela corrupção, as empresas estão enfrentando o dilema de um prisioneiro: embora possa ser lucrativo para todos os concorrentes acabar com a corrupção, ninguém quer dar o primeiro passo por medo de perder o contrato para um concorrente menos escrupuloso.

A Convenção da OCDE, que provavelmente entrará em vigor em janeiro do próximo ano, tem como objetivo mudar essa situação, proporcionando igualdade de condições para todos no mercado, e garantindo que o ato de subornar um funcionário público no exterior será punido como um crime em todos os países da OCDE. Embora esta estrutura internacional possa ser considerada uma grande realização e uma vitória para aqueles que há muito vêm lutando para dar um basta no negócio irresponsável da exportação do suborno do norte para o sul, as mudanças não ocorrerão da noite para o dia. A corrupção no exterior vai demorar a ser punida com o mesmo rigor e consistência em todos os países industrializados. E no futuro imediato e a médio prazo, a Convenção da OCDE lidará apenas parcialmente com a ambiguidade e a incerteza que são encontradas nesses mercados, que tradicionalmente têm sido encobertos pelas nuvens escuras das práticas da corrupção.

Nessa situação, uma abordagem segundo a qual se ataca a corrupção caso a caso pode ser mais eficaz e certamente dará às empresas uma garantia maior de que elas poderão se beneficiar do fato de estarem livres da corrupção sem correrem o risco de dar o primeiro passo.

O PACTO DE INTEGRIDADE DA TI

O Pacto de Integridade da TI [TI Integrity Pact] (TI-IP) tem dois objetivos:

— fazer com que as empresas possam deixar de oferecer suborno, oferecendo-lhes garantias de que os seus concorrentes também não vão subornar, e de que os órgãos governamentais encarregados das licitações trabalharão no sentido de evitar qualquer tipo de suborno, incluindo extorsão, e de agir em conformidade com procedimentos transparentes;

— permitir que os governos reduzam o alto custo e o impacto prejudicial da corrupção nas licitações públicas.

Um governo pode desejar, a princípio, estabelecer uma ou várias "Ilhas de Integridade", onde, para certos projetos, ou para todos os projetos em um setor, as práticas de corrupção seriam eliminadas por meio de um acordo entre o governo e as empresas interessadas em apresentar propostas para a prestação de serviços ou para o fornecimento de produtos. O conceito do Pacto de Integridade poderia também ser empregado em situações similares, por exemplo, quando um governo, como parte de um programa de privatização, solicita aos licitantes que apresentem propostas para a aquisição de ativos do governo, ou para a obtenção de licenças de exploração de serviços de telecomunicações, mineração, ou derrubada, corte e transporte de madeira.

O Pacto de Integridade funcionaria como se segue: um governo, ao convidar contratados ou fornecedores de produtos e serviços para apresentar uma proposta para um contrato específico, informa os licitantes em potencial de que a sua proposta deve conter um compromisso, assinado pessoalmente pelo principal executivo da empresa licitante, de não oferecer ou pagar suborno referente a este contrato. Isto cobre, naturalmente, todas as fases do processo de licitação, assim como a fase de execução. O governo, por sua vez, se comprometerá a impedir a fixação de preços e a aceitação de suborno pelos seus funcionários, e a agir em conformidade com normas transparentes de licitação. Sob o ponto de vista legal, tais compromissos não são nada mais que um compromisso de respeitar e garantir o cumprimento das leis existentes do país. Espera-se que o compromisso explícito e a forma de operação estabelecida por ele possam fazer uma diferença significativa na realidade política e comercial.

As sanções previstas nos casos de infração, e o sistema de fiscalização implementado, podem transcender o sistema

legal atual. Os licitantes que não cumprirem seus compromissos de não subornar estarão sujeitos a sanções rigorosas, como acesso negado a um contrato, perda de contrato, responsabilidade civil por danos (danos causados ao governo e aos demais licitantes), e caducidade da cláusula de sigilo da proposta. O governo pode também excluir o infrator de todos os negócios do governo por um certo período de tempo. Atribuindo poderes aos licitantes não vencedores, que tenham prova de que suas empresas concorrentes ou os dirigentes das mesmas empregaram práticas de corrupção, para que os próprios licitantes não vencedores apliquem sanções (por meio dos tribunais ou de arbitragem internacional) a sua confiança na integridade do processo na sua totalidade, aumentará.

Como uma empresa licitante age através de muitos empregados e agentes, o comprometimento do principal executivo deve (entre outros motivos, para a proteção do próprio principal executivo) ser implementado por meio de um programa de conformidade que assegure que todos os empregados e agentes observarão o compromisso de não pagar suborno. Nos casos em que a empresa já possui uma política anti-suborno publicada, em vigor, ela pode fornecer uma cópia dessa política, junto com o programa de conformidade que implementa tal política. Nos casos em que uma empresa não tenha tal política, ou não tenha um programa publicado de conformidade, ela pode fornecer uma cópia do programa de conformidade estabelecido para esse contrato em particular.

Uma chave está na transparência no que se refere a agentes e outros, para fins do cumprimento do contrato. Naturalmente, existem razões boas e válidas pelas quais os agentes devem ser contratados para prestar serviços legítimos. No entanto, as comissões de agentes são uma maneira tradicional de ocultar suborno. O Pacto de Integridade, portanto, prevê um requisito de que todos os pagamentos no passado, assim como todos os pagamentos que se pretenda fazer no futuro, a terceiros, sejam divulgados durante a fase de apresentação de propostas; tais pagamentos deverão ser formalmente registrados e relatados durante a fase de execução pelo licitante vencedor, com a devida confirmação do principal executivo da empresa.

Uma segunda característica do Pacto de Integridade é o envolvimento do principal executivo, pessoalmente ou através de outros diretores apropriados. O procedimento determina que eles confirmem pessoalmente os valores pagos a terceiros. Eles terão que se envolver pessoalmente,

para que não possam, posteriormente, alegar desconhecimento de procedimentos impróprios, o que freqüentemente acontece. Esse requisito é reforçado pelos requisitos de conformidade que o licitante vencedor normalmente deve ter em vigor.

O PROGRESSO DA IMPLEMENTAÇÃO

Embora a TI tenha discutido essa abordagem em vários países desde a sua própria criação em 1993, ela só foi introduzida em alguns casos bem diferentes na América Latina: em um projeto de recuperação de uma refinaria no Equador (1994), em uma versão modificada, na privatização das telecomunicações no Panamá (1996), e em licitações feitas pelo governo da província de Mendoza, na Argentina (1997); outras iniciativas se encontram em várias fases de implementação.

Embora o conceito do Pacto de Integridade tenha o apoio de grandes instituições financeiras internacionais – James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial o endossou, e representantes dos bancos regionais de desenvolvimento fizeram o mesmo – no momento a Transparency International está enfrentando o desafio de provar que o conceito pode ser aplicado de forma mais abrangente e que ele já amadureceu, tendo passado da fase de projeto-piloto. Numerosas empresas – muitas das quais se encontram no primeiro time nos seus setores –

expressaram grande interesse em adotar somente a abordagem direcionada a projetos que o conceito de Pacto de Integridade está propagando. Elas já viram muitas campanhas anticorrupção lideradas por governos aparecerem e desaparecerem sem conseguir nenhuma mudança significativa. A sociedade civil também está pronta para trabalhar em projetos concretos do Pacto de Integridade, talvez sob a forma de uma Seção Nacional da TI, que monitorasse a avaliação das propostas e a seleção do licitante vencedor. Com o apoio do setor privado, da sociedade civil, e das instituições financiadoras, agora só falta os governos demonstrarem que eles estão dispostos a tratar das coisas de forma diferente – pelo menos em projetos isolados de grande porte. □

❑ O TREINAMENTO DOS JORNALISTAS PARA COIBIR A CORRUPÇÃO

David Pezzullo, Consultor Anticorrupção, Economic Development Institute [Instituto de Desenvolvimento Econômico], Banco Mundial

A corrupção é um fato da vida que invade a maioria das áreas em muitos países em desenvolvimento. Ela transcende a política e dribla programas organizados e soluções rápidas. A redução da corrupção requer um esforço intenso e prolongado que inclui uma imprensa agressiva e sem restrições, diz David Pezzullo. Pezzullo trabalhou como jornalista investigativo no diário La Prensa, na Nicarágua, que fazia campanha contra a corrupção sob a ditadura direitista de Anastasio Somoza, o regime sandinista esquerdista, e o atual governo democrático. Atualmente, ele cria e dirige programas anticorrupção, incluindo o treinamento de jornalistas, para o Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial.

Cada vez mais, as provas reunidas pelo Banco Mundial e pela Transparency International sugerem que o clientelismo, o nepotismo e o suborno – corrupção em pequena e grande escala – jogam areia em vez de lubrificar a máquina estritamente econômica da sociedade. Os custos da corrupção para a cultura social e política subjacente são mais difíceis de serem avaliados. No entanto, a julgar pela estabilidade política, coesão social, e apoio do cidadão ao estado, os custos são imensos, especialmente nos países em desenvolvimento.

Mas de onde poderiam vir as mudanças necessárias nas instituições, no comportamento e na atitude prevalente, para coibir a corrupção? E o que a comunidade mundial pode fazer para estimular com eficácia as mudanças, de forma pacífica?

À medida que a corrupção passa a ter um lugar de destaque nos países em desenvolvimento, o papel da imprensa ao coibi-la se torna mais importante. Sendo a imprensa, geralmente, a primeira linha quando se trata de expor atos de corrupção, freqüentemente se pede a ela que faça algo mais, porque isso é necessário. Pede-se aos meios de comunicação que exerçam pressão para a realização de reformas; pede-se a eles que tomem a dianteira nos esforços para combater a corrupção. Há os que argumentam que isso é inerentemente perigoso, e que os meios de comunicação não deveriam estar assumindo responsabilidades que cabem ao governo e à sociedade, no

sentido mais amplo. A imprensa, eles dizem, não dispõe dos recursos para ir além da sua função tradicional de expor a conduta inadequada de pessoas e organizações. E além disso, ela não é suficientemente responsável para liderar um movimento de reforma.

A seguir, descreverei rapidamente a papel da imprensa, que está sempre mudando, no que diz respeito à corrupção na Nicarágua e na África Oriental. Na Nicarágua, eu vi, em primeira mão, o poder que a mídia investigativa tem de expor a corrupção, bem como a impotência da mídia para, de fato, impedir que ela ocorra. Uma solução para este dilema pode estar nos programas de treinamento de jornalistas patrocinados pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial. Esses programas já começaram a apresentar resultados positivos ao desafiar a corrupção na África Oriental, e o instituto tem planos de aplicar as lições aprendidas naquela região em programas similares na Nicarágua e em outros países da América Latina.

A EXPERIÊNCIA DA NICARÁGUA

A imprensa nicaragüense, especialmente durante a ditadura de Somoza, era um santuário de esperanças democráticas em um mar de repressão e corrupção. Desde a década de 50, Pedro Chamorro havia transformado o diário La Prensa na voz da oposição aos abusos do regime de Somoza, e havia se transformado no líder da oposição da sociedade civil à ditadura. A oposição que o jornal apoiava tinha uma base ampla, e tratava de questões políticas, econômicas e sociais.

O assassinato de Chamorro em 1978 deu início a uma insurreição popular que levou o regime sandinista ao poder. Os sandinistas adotaram a linguagem da reforma, mas governaram pela força e usaram o poder para enriquecer, da mesma forma que Somoza. A viúva de Pedro Chamorro, Violeta, se tornou a líder da oposição pacífica aos sandinistas, e La Prensa – jornal no qual a Sra. Chamorro detinha uma participação societária de um terço – mais uma vez foi à luta contra a corrupção e a repressão, apesar de rigorosa censura.

Em 1990, Violeta Chamorro se tornou a presidenta da Nicarágua em uma eleição livre, mas a democracia não removeu a teia dos velhos hábitos de usar o poder para obter ganhos pessoais, que era, na verdade, uma instituição com séculos de história. Esforços patrocinados por doadores internacionais para reformar as instituições e a economia, de modo que todos os cidadãos fossem servidos, e para que a corrupção fosse coibida, foram emperrados ou distorcidos pelo clientelismo, nepotismo, e pelo abuso do poder.

O governo ainda refletia o costume colonial subjacente, segundo o qual o governador, ao ser empossado, distribuía terras e apoio aos que o apoiavam, tomando-os dos seus opositores. Em termos econômicos, isso significava que a maior parte dos contratos do governo era fraudulenta, as licitações em geral eram uma farsa, e até mesmo esforços para a reforma como a privatização, eram distorcidos para enriquecer pessoas ligadas ao governo. As pessoas que tinham influência tinham isenção de impostos e tarifas, tinham acesso a ricos contratos, e empréstimos em condições especiais. Os pequenos e médios empresários não podiam competir em termos de preço com essas pessoas, e os altos custos eram repassados ao público, que era, em grande parte, muito pobre. O poder judiciário era fraco demais para fazer cumprir as poucas leis que proibiam o conflito de interesses e os negócios que só favoreciam a classe dominante. E o parlamento era parcial demais para atualizar, de fato, a legislação. Na prática, a oportunidade da Nicarágua para construir uma sociedade estável estava sendo comprometida pela corrupção, que estava presente em todos os aspectos da vida nacional.

SEGURANDO A FERA

Nós, do *La Prensa*, começamos a produzir relatórios investigativos baseados em provas documentais confiáveis que explicavam em detalhes, por exemplo, como somente 20 milhões de dólares foram gastos para construir hospitais, de um empréstimo de 40 milhões concedido pela Espanha. Tendo montado vários processos importantes, nós ajudamos a apresentar as provas ao auditor geral do país, para investigações mais detalhadas. A maioria desses casos foram cobertos pela mídia internacional, o que fez com que aumentasse a pressão sobre o governo, para que este assumisse a responsabilidade pelos seus atos. No processo, nós, em conjunto com jornalistas de outros meios de comunicação e alguns cidadãos – de dentro e de fora do governo – conseguimos descrever o mecanismo que dominava a

situação, e através do qual a generosa ajuda externa era usada de maneira indevida ou desviada.

As matérias veiculadas por *La Prensa* resultaram na revolta do público, porém pouco se conseguiu em termos de reformas abrangentes. Só podíamos insinuar que decisões políticas importantes eram distorcidas para obter ganhos financeiros pessoais e que o processo eleitoral era comprometido com o uso de dinheiro sujo de campanha.

Tem havido outros casos na América Latina, em que jornalistas como Roberto Eisenmann, no Panamá, e Jacobo Timmerman, na Argentina, resistiram ao poder arbitrário. No entanto, nenhum desses esforços foi capaz de gerar esforços sistemáticos para a realização de reformas.

Vários doadores estrangeiros – entre eles a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional [U.S. Agency for International Development] e a Agência de Informações dos Estados Unidos [U.S. Information Agency] – financiam programas de treinamento de jornalistas, principalmente para a mídia impressa. Através deste trabalho, centenas de jornalistas locais se familiarizam com as mais recentes técnicas de reportagem e padrões éticos, mas a interferência, por parte dos proprietários e editores, nos casos em que os interesses políticos estão atrelados ao apoio financeiro, continua sendo um obstáculo para que os fatos sejam relatados fielmente. Resumindo, os conflitos de interesse nos escalões superiores comprometem a objetividade da imprensa. As tentativas de modernizar a mídia refletem as tentativas de modernizar o estado, um processo lento e irregular.

Mas as mudanças estão a caminho. Algumas pesquisas sobre a corrupção foram publicadas na Nicarágua, mostrando que o suborno é percebido como sendo alto na polícia, nas escolas, hospitais e clínicas, no poder judiciário e no legislativo. O primeiro Seminário Nacional de Integridade [National Integrity Workshop] na Nicarágua deverá ser realizado em dezembro de 1998 e deverá reunir uma ampla amostragem de partes interessadas, para estabelecer planos de ação para coibir o roubo de ajuda humanitária e de reconstrução após a passagem do furacão Mitch. Os planos de treinamento para jornalistas envolvem o ensino das possibilidades de reunir informações pela Internet e a necessidade de verificar rigorosamente as fontes; os jornalistas serão prevenidos no sentido de não publicar rumores infundados ou comunicados à imprensa sem contexto. Os

jornalistas serão estimulados no sentido de elevar o seu senso de profissionalismo acima das lealdades políticas e compartilhar informações com colegas de veículos de comunicação concorrentes. O seminário organizará discussões sobre leis de imprensa ultrapassadas que dão às autoridades amplos poderes para silenciar os repórteres.

Os jornalistas nicaraguenses se reunirão com líderes do governo e do setor privado para que se possa criar um clima de boa vontade e facilitar o acesso. O processo traz consigo a possibilidade de estabelecer um consenso em torno de algumas medidas que podem fazer uma diferença. Com essa base, as reformas propostas por uma variedade de partes interessadas têm muito mais chance de serem implementadas para valer. E o simples fato de que o governo e a sociedade civil estão trabalhando em igualdade de condições para planejar itens de política cria a oportunidade para que haja um governo mais aberto, e para que haja uma participação mais ativa e construtiva por parte da sociedade civil – e assim os negócios escusos baseados em informações privilegiadas trarão consigo maiores riscos e menores benefícios durante o processo de reforma estrutural a longo prazo, que tem como objetivo a formação de um estado mais responsável.

Maior confiança e profissionalismo entre os jornalistas provavelmente causarão mudanças na dinâmica da redação com o tempo, da mesma forma que as reformas institucionais e o treinamento dos funcionários públicos provavelmente modernizarão, pouco a pouco, o governo. O Instituto de Desenvolvimento Econômico recentemente realizou seminários de treinamento de jornalistas nos seguintes países: Uganda, Tanzânia, Etiópia, Benin, Maurício e Camarões. Além da Nicarágua, o instituto tem planos de realizar seminários semelhantes em outros países da América Latina, com a esperança de proporcionar idéias com as quais se poderá construir uma mídia responsável e independente para fortalecer a transição para uma democracia plena.

LIÇÕES APRENDIDAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NA ÁFRICA ORIENTAL

Em Uganda, a partir dos últimos anos da década de 80, um regime não eleito dominado pelas forças armadas iniciou um ambicioso programa para reformar o estado corrupto e ditatorial após uma longa guerra civil. Em meados da década de 90, o governo, com a ajuda do Instituto de Desenvolvimento Econômico, começou a experimentar um processo participativo conhecido como "Sistema de Integridade" para envolver o público e a

sociedade civil no processo do combate à corrupção. Na Tanzânia, mais ou menos na mesma época, o presidente eleito se tornou um defensor do uso dos seminários de treinamento e seminários participativos de base ampla para implementar o princípio da transparência e responsabilidade fiscal na esfera governamental.

Os Sistemas de Integridade nos dois países usaram pesquisas para medir as percepções do público referentes à corrupção, rastrear a prevalência do suborno, e identificar áreas problemáticas. Concentrando suas atenções em dados confiáveis das pesquisas, grupos de trabalho que se reuniam nos Seminários de Integridade Nacional estabeleceram planos de ação para os vários grupos principais de partes interessadas – ou "pilares de integridade" – como o poder executivo, o parlamento, o setor privado, a polícia, e os meios de comunicação. Os planos de ação que surgiram dos seminários representavam a base de uma política de combate à corrupção, na qual as reformas institucionais a longo prazo conviviam com medidas de prazo mais curto como garantias, campanhas de comunicação, e o livre acesso a informações governamentais.

Um ambicioso programa de treinamento de jornalistas teve início como parte do Sistema de Integridade, pois se acreditava que a mídia precisava de mais capacidade, para poder exigir maior transparência e responsabilidade fiscal do governo, de maneira eficaz, responsável e digna de crédito.

Em Uganda e na Tanzânia, mais da metade dos jornalistas da mídia impressa passaram por um treinamento sobre ética básica no jornalismo, assim como técnicas de investigação e reportagem. Os jornalistas receberam treinamento sobre conceitos legais como difamação escrita e padrões de ética que podem fortalecer a sua credibilidade, e fontes. Os repórteres aprenderam sobre a importância de se trabalhar em conjunto, para que as informações fossem passadas através das barreiras políticas, e para que as principais matérias fossem publicadas, apesar da oposição dos seus editores, que frequentemente eram ligados a partidos e líderes políticos. Nesse processo, estudos de casos foram desenvolvidos, e a eficácia de grupos locais de jornalistas como a Associação de Jornalistas da Mídia Eletrônica da Comunidade [Commonwealth Broadcasters Association] foi fortalecida. Em Uganda, um novo jornal foi fundado pelos jornalistas recentemente treinados.

Com a diminuição da vontade política dos escalões superiores no que se refere a exigir maior transparência e responsabilidade fiscal dos seus elementos internos, a mídia, em processo de modernização, se tornou a principal parte interessada da sociedade civil a exigir melhor desempenho dos governos. Em vários casos, autoridades governamentais foram punidas pelo parlamento ou obrigadas a renunciar por causa de notícias divulgadas pela mídia, de riqueza – cuja origem não foi explicada - acumulada durante a permanência no cargo. E a mídia passou a servir de controle sobre as falhas dos programas contínuos de reforma institucional cujo objetivo é reprojeter, de maneira significativa, o estado. Em Uganda, a implementação de um ambicioso programa de descentralização está sendo conduzida em conjunto com o treinamento em jornalismo radiofônico em nível de distrito, para estimular o processo.

A corrupção nos dois países continua alta, de acordo com o Índice da Transparency International [Transparency International Index] e outras medidas. No entanto, o debate sobre a corrupção é muito mais concreto e tem uma base muito mais ampla, e as normas mudaram. A imprensa está mais agressiva, os cidadãos estão mais atentos, e os funcionários públicos estão mais cuidadosos. E apesar de que fatores como tensão regional provavelmente determinarão que caminho os Sistemas de Integridade vão tomar a médio prazo, o treinamento e os planos para ação, até o momento, têm funcionado como obstáculos importantes para os abusos. Na pior das hipóteses, há muito mais capacidade na sociedade civil e no nível local para exigir probidade no governo.

O FUTURO

Várias partes interessadas na Nicarágua, especialmente as de fora do governo, têm insistido para que se faça uma adaptação de um trabalho para a consolidação da integridade, como os trabalhos realizados na África

Oriental, precisamente porque a sociedade civil e a imprensa têm um papel de destaque. Complementando as medidas de reforma de caráter mais estritamente tecnocrata, que boa parte do público não compreende e nas quais não confia, o Sistema de Integridade é atraente porque traz programas de reforma para o domínio crescente do público. No entanto, a possibilidade de se trabalhar em conjunto, em igualdade de condições, para estipular planos de ação, de forma aberta e acessível ao público, ainda é uma coisa estranha para muitos no governo, na sociedade civil, e na comunidade de doadores.

No momento em que várias partes interessadas assumem novas responsabilidades para avaliar e até mesmo reformar o governo, elas precisam de apoio para que possam, por seus próprios meios, atingir novos patamares de profissionalismo. Neste aspecto, o treinamento da mídia provavelmente será mais eficaz como parte de um processo nacional mais amplo para fortalecer a transparência e responsabilidade fiscal, como os que se encontram em andamento na África Oriental, Nicarágua e em mais de uma dúzia de outros países em desenvolvimento. E este treinamento pode se valer de esforços internacionais maiores – como os da Organização dos Estados Americanos e da Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – para inibir a corrupção. Mas ele é válido por seus próprios méritos. Seja como parte de um esforço mais holístico ou isoladamente, o treinamento da mídia no sentido mais amplo é, sem dúvida, um dos meios mais eficazes e justificáveis de inibir a corrupção nas sociedades que necessitam de reformas institucionais fundamentais. □

❑ CORRUPÇÃO: AS EXPERIÊNCIAS NA POLÔNIA E NA RÚSSIA

Timothy Frye, Professor Assistente de Ciência Política, Ohio State University [Universidade Estadual de Ohio]

A corrupção devastou as tentativas da Rússia de criar uma economia de mercado próspera, mas teve um impacto menor na conversão da Polônia ao capitalismo. Frye sugere que uma reforma burocrática eficaz teve um papel importante na transição econômica da Polônia e sugere que a Rússia também pode se beneficiar de reformas no setor público.

A estabilização, a privatização, e a liberalização dominaram as primeiras discussões da transformação pós-comunismo. Mas para surpresa de muitos, a corrupção se manifestou, recentemente, talvez como o mais importante obstáculo para a reforma econômica. Embora as experiências da Rússia e da Polônia deixem isso claro, elas também revelam histórias muito diferentes a respeito do desenvolvimento e das implicações da corrupção nas suas respectivas economias. As lições das sociedades pós-comunistas sugerem que medidas práticas podem ser tomadas para minimizar os efeitos corrosivos da corrupção no desenvolvimento das economias de mercado.

Uma análise da corrupção na Rússia e na Polônia, assim como em outros lugares, na maior parte da Europa Oriental e nos novos estados independentes da antiga União Soviética, deve começar com uma compreensão de como as burocracias estatais são organizadas. Isso é necessário porque a corrupção existente nas burocracias conhecidas como "desorganizadas" causa mais danos econômicos do que a corrupção que ocorre nas burocracias "organizadas".

Pense em um homem ou mulher de negócios que precisa de 10 autorizações diferentes do estado para fazer o seu produto. Em um cenário de corrupção desorganizada, 10 órgãos burocráticos governamentais diferentes têm o poder de emitir autorizações necessárias para a fabricação do produto, e portanto cada órgão se comporta como um praticante do monopólio. Cada órgão estabelece o preço (leia-se suborno) para a sua autorização, para maximizar a sua receita individual. Devido ao número de órgãos independentes que emitem autorizações diferentes, eles não podem coordenar as suas ações, criando uma situação nas qual cada um cobra um preço elevado. No entanto,

no momento em que o preço da autorização 1 sobe, a procura da autorização 2 cai. A queda na procura das autorizações de 2 a 10 causa uma redução na procura em geral, e isso, por sua vez, causa uma redução na receita de cada burocrata. O empresário também sofre com a corrupção desorganizada por que ele não pode pagar todas as propinas que lhe são solicitadas, não fabrica o produto, e não tem nenhuma receita.

Em um ambiente de corrupção organizada, um órgão governamental tem o poder de emitir todas as 10 autorizações de que o empresário necessita. Neste caso, o órgão se comporta como um grupo que pratica o monopólio, e estabelece o preço para a autorização 1 em um patamar inferior ao da situação anterior, porque ele não quer reduzir a procura da autorização 2. Em seguida, o órgão estabelece um preço baixo para a autorização 3, para não reduzir a procura da autorização 4, e assim por diante. A idéia principal, aqui, é que quando se eleva o preço da autorização 1, isso reduz a procura das outras autorizações. Embora a corrupção organizada ainda cause um desvio de recursos, ela é menos prejudicial à economia do que a corrupção desorganizada, porque a empresa ainda consegue obter a autorização e fabricar o produto.

A POLÔNIA E A RÚSSIA

Eu testei os cenários acima descritos conduzindo pesquisas que cobriam aproximadamente 250 lojistas em três cidades na Rússia e uma cidade na Polônia em 1996 e 1998, a respeito de uma variedade de questões referentes à organização burocrática e à corrupção. Concluímos que as burocracias eram muito mais desorganizadas em Moscou do que em Varsóvia. Em média, os lojistas em Moscou eram fiscalizados por quase quatro órgãos diferentes cujos funcionários visitavam a loja média 19 vezes por ano. Os lojistas em Varsóvia eram fiscalizados por 2,6 órgãos cujos funcionários visitavam a loja apenas 9 vezes por ano. Além disso, o lojista médio em Moscou tinha que visitar 6,6 burocracias diferentes para abrir a sua firma, contra somente 4,3 em Varsóvia. Além disso, o processo de registro da loja demorava 10 semanas em Moscou e menos de quatro semanas em Varsóvia.

Como os números sugerem, os níveis de corrupção eram mais elevados em Moscou do que em Varsóvia. Perguntamos discretamente aos lojistas: "Com que frequência você acha que o lojista médio na sua cidade tem que pagar suborno, em uma escala de 1 a 5 (1, quase nunca; 2, raramente; 3, de vez em quando; 4, freqüentemente; 5, quase sempre)?" A resposta para Moscou foi 2,9 e para Varsóvia, 2,2 – uma diferença que é estatisticamente significativa. Também pedimos aos lojistas para classificar os seus maiores problemas em uma escala de 1 a 10 (1, pequeno problema; 10, problema grave). Os lojistas de Moscou classificaram a corrupção em 7,4, enquanto os lojistas de Varsóvia lhe deram uma classificação de 3,1.

Para reduzir a corrupção na Rússia, é preciso estimular a formação de um ambiente no qual órgãos governamentais separados não tenham mais o poder de determinar, arbitrariamente, o preço de se fazer negócios. Na verdade, ao fazermos nossas pesquisas na Rússia, descobrimos que as cidades que simplificaram a concessão de alvarás apresentam índices mais baixos de corrupção. Por exemplo, as burocracias eram mais desorganizadas em Ulyanovsk do que em Smolensk. O lojista médio em Ulyanovsk precisava receber licenças de 6,1 órgãos diferentes para manter a firma funcionando, em comparação com 4,4 no caso dos lojistas em Smolensk. Além disso, o lojista médio em Ulyanovsk tinha que receber 8,8 autorizações para abrir a sua loja, comparado com 6,2 em Smolensk.

Como era de se esperar, a corrupção é um problema maior para os lojistas em Ulyanovsk do que em Smolensk. As pessoas que responderam à pesquisa observaram que o lojista médio tinha que pagar propinas mais freqüentemente em Ulyanovsk do que em Smolensk (3,2 contra 2,6, usando a escala de cinco pontos descrita acima). Os lojistas em Ulyanovsk deram uma classificação de 6,3 ao problema da corrupção, mas os lojistas em Smolensk classificaram o problema em 5,4 pontos (usando a escala de 10 pontos descrita acima). Mais uma vez, concluímos que as burocracias desorganizadas tendem a produzir uma corrupção desorganizada que tem um custo alto para a sociedade. Isto sugere que é possível reduzir a corrupção na Rússia e que isso pode ser conseguido por meio de reformas no setor público

OS CUSTOS DA CORRUPÇÃO E A ECONOMIA INFORMAL

Os fatos na Polônia e na Rússia sugerem que a corrupção, seja ela organizada ou desorganizada, pode impor custos devastadores a uma economia. Ela reduz os investimentos devido ao potencial de ocorrência de ações arbitrárias por parte das autoridades governamentais. Ela também diminui a concorrência, pois as licenças são concedidas a quem paga mais, e não ao usuário mais eficiente.

A corrupção, no entanto, também tem um efeito mais sutil sobre as reformas econômicas, devido ao seu impacto sobre a economia informal. A corrupção tende a provocar um crescimento da economia informal, porque as transações comerciais envolvendo funcionários corruptos não podem ser submetidas aos tribunais do estado e raramente estão sujeitas às alíquotas oficiais dos impostos. Em vez de operar na economia formal, observar as normas legais, e pagar impostos, os empresários que contam com a corrupção operam na economia informal, não agem em conformidade com as normas legais, e pagam poucos impostos. Na medida em que as pessoas pagam menos impostos, o estado tem menos condições de prestar os serviços públicos necessários para que haja crescimento econômico.

Em 1995, a economia informal havia se tornado muito maior na Rússia e na Ucrânia do que na Polônia. Tendo como base as taxas de uso da eletricidade em países diferentes, um estudo estima que a economia informal era responsável por 42 por cento do PIB (produto interno bruto) na Rússia, 49 por cento na Ucrânia, e apenas 13 por cento na Polônia. A dramática expansão da economia informal na Rússia e na Ucrânia é, até certo ponto, surpreendente. Antes de 1989, a economia informal em relação à economia como um todo era muito maior na Polônia do que nos antigos países da União Soviética.

SOLUÇÕES

Alguns especialistas argumentam que certas culturas nacionais são mais propensas à corrupção. No entanto, freqüentemente vemos os níveis de corrupção se modificarem em determinados países, enquanto a cultura continua a mesma. Além disso, as práticas da corrupção são incrivelmente parecidas, e no entanto elas ocorrem em culturas nacionais muito diferentes. Não importa qual seja a sua cultura, qual é o país que não conhece fiscais de alfândega corruptos? Para reduzir a corrupção, não devemos pensar na cultura nacional e sim nos incentivos

à disposição dos agentes burocráticos envolvidos com a corrupção.

A solução mais comum para reduzir a corrupção é limitar o poder de decisão dos agentes do estado. Por exemplo, em vez de permitir que um burocrata conceda uma licença para a exportação de um produto, (e permitir que ele aceite uma propina por fazê-lo) os estados deveriam abolir as licenças de exportação, e deixar, portanto, que a decisão de exportar ou não dependa de fatores econômicos.

Mas isso pode ser apenas uma solução parcial, pois muitas funções sociais importantes não podem ser deixadas por conta do mercado. Além disso, freqüentemente não é possível, sob o ponto de vista político, atribuir algumas funções ao mercado em vez de ao estado. Portanto, caso se queira manter a corrupção sob controle, reformas do setor público que organizem melhor o estado devem seguir às reformas econômicas. □

RESUMO DA CONVENÇÃO ANTI-SUBORNO DA OCDE

A seguir apresentamos um resumo da Convenção Anti-Suborno da OCDE, preparado pelos departamentos do Comércio, de Estado e da Justiça dos Estados Unidos.

No dia 21 de novembro de 1997, negociadores de 33 países [28 dos 29 países-membros da Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) [Organization for Economic Cooperation and Development] (OECD), além de Argentina, Brasil, Bulgária, Chile, e Eslováquia] adotaram uma Convenção Sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais [Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions] (a convenção) na Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, em Paris. A convenção foi assinada pelos representantes dos países participantes no dia 17 de dezembro de 1997, em Paris. A secretária de Estado Madeleine Albright assinou em nome dos Estados Unidos.

Por insistência dos Estados Unidos, em 1994, a OCDE adotou uma Recomendação Sobre o Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais [Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions], e em 1996, adotou uma Recomendação Sobre a Dedutibilidade, do Imposto, do Suborno Pago a Funcionários Públicos Estrangeiros [Recommendation on the Tax Deductibility of Bribes of Foreign Public Officials]. Uma Recomendação Revista Sobre o Combate ao Suborno em Transações Comerciais Internacionais [Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transactions] foi aprovada na reunião ministerial da OCDE de maio de 1997. Essa recomendação incluía um anexo contendo elementos comuns e aceitos que serviram como base para as negociações da convenção. Foram realizadas três rodadas de negociações – em julho, outubro e novembro de 1997.

A convenção é uma conquista histórica na luta contra o suborno. A convenção obriga os signatários a criminalizar o suborno de funcionários públicos estrangeiros. A definição de "funcionários públicos estrangeiros" inclui funcionários, representantes ou autoridades em todas as áreas do governo, sejam eles indicados ou eleitos; qualquer pessoa que esteja exercendo uma função pública, inclusive para um órgão público ou empresa pública; e qualquer funcionário ou agente de uma organização pública internacional. Uma função pública inclui qualquer atividade de interesse público, delegada por um país estrangeiro. Uma empresa pública é qualquer empresa sobre a qual um governo – ou governos – pode, direta ou indiretamente, exercer uma influência dominante. A posição de um funcionário de uma empresa pública deverá ser considerada uma função pública, a não ser que a empresa opere de forma comercial e normal no seu respectivo mercado, isto é, de modo geral, como uma empresa privada, sem subvenções preferenciais ou outros privilégios.

Embora o texto não mencione especificamente os partidos políticos, os negociadores concordaram que a convenção cobrirá o suborno relacionado com transações comerciais, pago a funcionários públicos estrangeiros por intermédio de partidos políticos e representantes dos mesmos, assim como o suborno que os funcionários públicos estrangeiros corruptos enviarem para partidos políticos. Algumas pessoas que não são formalmente identificadas como funcionários públicos mas que podem, de fato, exercer uma função pública (por exemplo, funcionários de partidos políticos nos países onde só existe um partido), podem, em conformidade com os princípios legais de alguns países, ser considerados funcionários públicos estrangeiros. Além disso, de acordo com os sistemas legais de alguns países, uma vantagem prometida ou concedida a uma pessoa, antes de a mesma se tornar um funcionário público estrangeiro, pode ser incluída na alçada da convenção. Os negociadores concordaram em estabelecer um plano de trabalho acelerado para tratar de várias questões pendentes referentes à convenção, incluindo atos de suborno relacionados com partidos políticos

estrangeiros e relacionados com pessoas antes de as mesmas se tornarem funcionários públicos estrangeiros. Os resultados dessa revisão serão apresentados aos ministros até a reunião do Conselho da OCDE, de 1999.

Os negociadores concordaram em aplicar penalidades criminais "eficazes, proporcionais e dissuasivas" àqueles que subornam funcionários públicos internacionais. Os países cujos sistemas legais não incorporam o conceito de responsabilidade criminal corporativa devem estipular sanções não criminais equivalentes, incluindo penalidades monetárias. Além disso, a convenção requer que os países tenham condições de apreender ou confiscar o suborno e o produto do mesmo (isto é, lucro líquido), ou propriedade de valor similar, ou que sejam aplicadas sanções monetárias de efeito comparável.

A convenção requer que os signatários adotem as medidas necessárias, dentro da estrutura das suas leis e regulamentos relevantes, para proibir o uso do "caixa dois" e práticas similares usadas para subornar funcionários públicos estrangeiros ou para ocultar tal suborno. Os signatários deverão considerar o suborno de funcionários públicos estrangeiros um crime qualificado para fins de legislação sobre lavagem de dinheiro, equivalente ao suborno dos seus próprios funcionários públicos.

Os signatários deverão estabelecer jurisdição sobre os crimes que forem cometidos na sua totalidade ou em parte nos seus territórios. Os signatários podem contar com os princípios gerais de jurisdição – nacionalidade ou territorialidade – reconhecidos pelos seus sistemas legais. A base territorial para jurisdição deve ser interpretada de maneira geral, de modo que um contato físico e extenso com o ato do suborno não seja necessário. De acordo com a convenção, os signatários deverão rever as suas atuais bases para jurisdição e tomar atitudes corretivas se tais bases não forem eficazes na luta contra o suborno de funcionários públicos estrangeiros. Os signatários deverão deliberar quando mais de um signatário reivindicar jurisdição. Os governos participantes se comprometeram a trabalhar em conjunto para prestar assistência legal referente às investigações e procedimentos dentro da alçada da convenção e para fazer com que o suborno de funcionários públicos estrangeiros seja um crime passível de extradição.

Na reunião do Conselho da OCDE, em maio de 1997, os ministros recomendaram que os países-membros apresentassem às suas legislaturas nacionais, até 1º de abril

de 1998, legislação para criminalizar o suborno de funcionários públicos estrangeiros, e procurassem aprovar tais leis até o final de 1998. A convenção requer que os signatários cooperem com um programa de acompanhamento, na estrutura da OCDE, para monitorar e promover a implementação na sua totalidade.

A convenção entrará em vigor quando cinco dos 10 maiores países exportadores da OCDE, que representam 60 por cento do total geral de exportações desses 10 países, depositarem seus instrumentos de ratificação. Se isso não acontecer até o final de 1998, daí em diante a convenção entrará em vigor quando pelo menos dois signatários tiverem depositado seus instrumentos de ratificação e declararem que estão dispostos a cumprir a convenção. □

Nota do Editor:: O número de signatários do tratado agora inclui todos os 29 membros da OCDE, além de Argentina, Brasil, Chile, Bulgária e Eslováquia. O texto completo da convenção da OCDE pode ser obtido na home page daquela entidade, no seguinte endereço:

<http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/20nov1e.htm>

Uma atualização das medidas tomadas e ações planejadas, que cada país participante pretende realizar no futuro, para ratificar e implementar a convenção, pode ser obtida no seguinte endereço:

<http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/annex2.htm>

❑ O ÍNDICE DE PERCEÇÃO DE CORRUPÇÃO, DA TRANSPARENCY INTERNATIONAL, DE 1998

O índice de percepção de corrupção da Transparency International (CPI) para 1998 relaciona 85 países, na mais completa pesquisa do grupo desde a sua fundação em 1993. O grupo é uma coalizão suprapartidária e sem fins lucrativos que trabalha para mobilizar a sociedade civil, as comunidades empresarial e acadêmica, e o governo, para coibir a corrupção. A Transparency International define corrupção como o abuso de uma função pública para obter ganhos particulares. A organização, baseada em Berlim, compilou o seu índice a partir de muitas pesquisas em que se procurou ouvir peritos e o público em geral, em muitos países. A Transparency International diz que o seu índice lida com a percepção da corrupção, e não com a corrupção propriamente dita, que ela diz não ter meios para quantificar. Na tabela que se segue, os países são classificados, dos que são considerados menos corruptos até os que são considerados mais corruptos.

Índice de Percepção de Corrupção, da Transparency International, de 1998

Classificação Rank	País	1998 Pontuação do CPI	Desvio Padrão	Pesquisas Usadas
1	Dinamarca	10.6	0.7	9
2	Finlândia	9.6	0.5	9
3	Suécia	9.5	0.5	9
4	Nova Zelândia	9.4	0.7	8
5	Islândia	9.3	0.9	8
6	Canadá	9.2	0.5	9
7	Cingapura	9.1	1.0	10
8	Holanda	9.0	0.7	9
	Noruega	9.0	0.7	9
10	Suíça	8.9	0.6	10
11	Austrália	8.7	0.7	8
	Luxemburgo	8.7	0.9	7
	Reino Unido	8.7	0.5	10
14	Irlanda	8.2	1.4	10
15	Alemanha	7.9	0.4	10
16	Hong Kong	7.8	1.1	12
17	Áustria	7.5	0.8	9
	Estados Unidos	7.5	0.9	8
19	Israel	7.1	1.4	9
20	Chile	6.8	0.9	9
21	França	6.7	0.6	9
22	Portugal	6.5	1.0	10
23	Botswana	6.1	2.2	3
	Espanha	6.1	1.3	10
25	Japão	5.8	1.6	11
26	Estônia	5.7	0.5	3
27	Costa Rica	5.6	1.6	5
28	Bélgica	5.4	1.4	9

Classificação Rank	País	1998 Pontuação do CPI	Desvio Padrão	Pesquisas Usadas
29	Malásia	5.3	0.4	11
	Namíbia	5.3	1.0	3
	Taiwan	5.3	0.7	11
32	África do Sul	5.2	0.8	10
33	Hungria	5.0	1.2	9
	Maurício	5.0	0.8	3
	Tunísia	5.0	2.1	3
36	Grécia	4.9	1.7	9
37	República Tcheca	4.8	0.8	9
38	Jordânia	4.7	1.1	6
39	Itália	4.6	0.8	10
	Polônia	4.6	1.6	8
41	Peru	4.5	0.8	6
42	Uruguai	4.3	0.9	3
43	Coréia do Sul	4.2	1.2	12
	Zimbabwe	4.2	2.2	6
45	Malawi	4.1	0.6	4
46	Brasil	4.0	0.4	9
47	Belarus	3.9	1.9	3
	Eslováquia	3.9	1.6	5
49	Jamaica	3.8	0.4	3
50	Marrocos	3.7	1.8	3
51	El Salvador	3.6	2.3	3
52	China	3.5	0.7	10
	Zâmbia	3.5	1.6	4
54	Turquia	3.4	1.0	10
55	Gana	3.3	1.0	4
	México	3.3	0.6	9
	Filipinas	3.3	1.1	10
	Senegal	3.3	0.8	3
59	Costa do Marfim	3.1	1.7	4
	Guatemala	3.1	2.5	3
61	Argentina	3.0	0.6	9
	Nicarágua	3.0	2.5	3
	Romênia	3.0	1.5	3
	Tailândia	3.0	0.7	11
	Iugoslávia	3.0	1.5	3
66	Bulgária	2.9	2.3	4
	Egito	2.9	0.6	3
	Índia	2.9	0.6	12
69	Bolívia	2.8	1.2	4
	Ucrânia	2.8	1.6	6
71	Letônia	2.7	1.9	3
	Paquistão	2.7	1.4	3

Classificação Rank	País	1998 Pontuação do CPI	Desvio Padrão	Pesquisas Usadas
73	Uganda	2.6	0.8	4
74	Quênia	2.5	0.6	4
	Vietnã	2.5	0.5	6
76	Rússia	2.4	0.9	10
77	Equador	2.3	1.5	3
	Venezuela	2.3	0.8	9
79	Colômbia	2.2	0.8	9
80	Indonésia	2.0	0.9	10
81	Nigéria	1.9	0.5	5
	Tanzânia	1.9	1.1	4
83	Honduras	1.7	0.5	3
84	Paraguai	1.5	0.5	3
85	Camarões	1.4	0.5	4

Observações: A Pontuação do CPI de 1998 se refere às percepções do grau de corrupção visto por empresários, analistas de risco, e o público em geral, e varia de 10 (muito limpo) a 0 (muito corrupto). "Desvio Padrão" indica diferenças nos valores das fontes; quanto maior for o desvio padrão, maiores serão as diferenças de percepções de um país, entre as fontes. "Pesquisas Usadas" indica o número de pesquisas envolvidas na avaliação do desempenho de um país. Doze pesquisas foram usadas; era necessário que um país fosse relacionado em pelo menos três delas para ser incluído no CPI de 1998. □

Fonte: *Transparency International*, 22 de setembro de 1998.

❑ NORMAS DA CÂMARA DE COMÉRCIO INTERNACIONAL CONTRA EXTORSÃO E SUBORNO

A Câmara de Comércio Internacional [International Chamber of Commerce] (ICC) é uma organização comercial global com 63 comitês nacionais e mais de 7.000 empresas e associações-membros de mais de 130 países. O objetivo da ICC é promover o comércio e os investimentos internacionais, assim como normas de conduta para a realização de negócios internacionais. As Normas de Conduta Para o Combate à Extorsão e ao Suborno [Rules of Conduct to Combat Extortion and Bribery] foram adotadas pela ICC em 1996.

Essas normas de conduta devem servir como um método de auto-fiscalização a ser adotado nos negócios internacionais, e devem ser apoiadas também pelos governos. A sua aceitação voluntária pelas empresas não apenas promoverá altos padrões de integridade nas transações comerciais, sejam elas entre empresas e órgãos públicos ou somente entre empresas, mas também formará uma valiosa linha de defesa para as empresas que estão sujeitas a tentativas de extorsão.

Estas normas de conduta são de natureza geral. Elas constituem práticas comerciais consideradas boas nas questões às quais são relacionadas, mas não possuem efeito legal direto. Elas não implicam nenhum desvio das leis locais aplicáveis, e como os sistemas legais dos países não são de maneira alguma uniformes, a sua interpretação deverá variar de acordo com tais sistemas.

A comunidade empresarial se opõe a todas as formas de extorsão e suborno. No entanto, reconhece-se que nas atuais circunstâncias, em algumas partes do mundo, a implementação de um programa eficaz contra a extorsão e o suborno talvez só possa ocorrer por etapas. Deve-se dar a maior prioridade às medidas a serem tomadas para acabar com a extorsão e o suborno em grande escala, envolvendo políticos e altos funcionários. Pequenos pagamentos a funcionários subalternos para agilizar aprovações de rotina não são estimulados ou tolerados. No entanto, eles representam um problema menor. Quando a extorsão e o suborno nos mais altos níveis forem coibidos, pode-se esperar que os líderes governamentais tomem as medidas cabíveis para eliminar a corrupção em pequena escala.

PRINCÍPIO BÁSICO

Todas as empresas devem agir em conformidade com as leis e regulamentos relevantes dos países onde elas estão estabelecidas e nos quais elas operam, e devem observar tanto o conteúdo quanto o espírito destas normas de conduta.

No que se refere a estas normas de conduta, o termo "empresa" significa qualquer pessoa ou entidade envolvida em negócios, seja organizada ou não com fins lucrativos, incluindo qualquer entidade controlada por um estado ou por uma subdivisão territorial do mesmo; o termo inclui, nos casos em que o contexto indica, uma controladora ou uma subsidiária.

NORMAS BÁSICAS

Artigo 1: Extorsão

- Ninguém pode, direta ou indiretamente, exigir ou aceitar suborno.

Artigo 2: Suborno e "Repasse"

- Nenhuma empresa pode, direta ou indiretamente, oferecer ou pagar suborno, e quaisquer exigências de tal suborno devem ser rejeitadas.

- As empresas não devem (1) repassar qualquer parte do pagamento de um contrato a empregados do outro signatário do contrato, nem (2) utilizar outras técnicas, como subcontratos, pedidos de compra, ou acordos de consultoria, para desviar pagamentos para funcionários do governo, para empregados do outro signatário do contrato, ou para seus parentes, ou sócios.

Artigo 3: Agentes

As empresas devem tomar as medidas que estiverem razoavelmente dentro das suas possibilidades, para se assegurar:

- De que nenhum pagamento feito a nenhum agente

represente mais do que a remuneração apropriada pelos serviços legítimos prestados por tal agente;

- De que nenhuma parte de tal pagamento seja passada para o agente sob a forma de suborno, ou de qualquer maneira que infrinja estas normas de conduta; e
- De que manterão um arquivo contendo os nomes e contratos de trabalho de todos os agentes que forem contratados por elas para tratar de transações com órgãos públicos ou empresas estatais. Esse arquivo deve estar disponível para ser examinado por auditores, e mediante pedido específico, por autoridades governamentais apropriadas e devidamente autorizadas, com a condição de que seja mantido o sigilo.

Artigo 4: Registros Financeiros e Auditoria

- Todas as transações financeiras devem ser adequadas e inteiramente registradas em livros contábeis apropriados, disponíveis para serem examinados por conselhos de administração, se for o caso, ou um órgão correspondente, assim como auditores.
- Não deve haver "caixa dois" ou contas secretas, e não devem ser emitidos documentos que não registrem adequada e corretamente, as transações a que se relacionam.
- As empresas devem tomar todas as medidas necessárias para estabelecer sistemas independentes de auditoria para colocar em evidência quaisquer transações que infrinjam estas normas de conduta. Em seguida, as medidas corretivas apropriadas devem ser tomadas.

Artigo 5: Responsabilidades das Empresas

O conselho de administração ou outro órgão com total responsabilidade pela empresa deve:

- Adotar medidas razoáveis, incluindo o estabelecimento e a manutenção de sistemas adequados de controle com o objetivo de impedir que sejam feitos quaisquer pagamentos pela empresa ou em nome da mesma, que infrinjam estas normas de conduta;
- Verificar, periodicamente, a conformidade com estas normas de conduta e estabelecer procedimentos, para que sejam obtidos os relatórios apropriados, para que tal verificação seja feita; e

- Adotar as medidas cabíveis contra qualquer diretor ou empregado que infrinja estas normas de conduta.

Artigo 6: Contribuições Políticas

As contribuições para partidos políticos, ou comitês, ou para políticos propriamente ditos, somente podem ser feitas em conformidade com a lei aplicável, e todos os requisitos de divulgação de tais contribuições deverão ser cumpridos na sua totalidade. Todas essas contribuições devem ser levadas ao conhecimento da alta administração da empresa.

Artigo 7: Códigos da Empresa

Como estas normas de conduta são de natureza geral, as empresas devem, quando for apropriado, preparar os seus próprios códigos, consistentes com as normas da Câmara de Comércio Internacional e fazer com que eles sejam cumpridos nas circunstâncias específicas em que os negócios estiverem sendo realizados. Tais códigos podem incluir exemplos úteis e devem obrigar os empregados ou agentes, que estiverem sendo submetidos a qualquer forma de extorsão ou suborno, a levar a situação ao conhecimento da alta administração da empresa. As empresas devem desenvolver políticas, normas e programas de treinamento claros para implementar e garantir o cumprimento dos dispositivos dos seus códigos.

□

Observação: Um documento relacionado, *Recomendações da ICC aos Governos e Organizações Internacionais a Respeito de Extorsão e Suborno*, [ICC Recommendations to Governments and International Organizations on Extortion and Bribery], pode ser obtido pela Internet no seguinte endereço:

http://www.iccwbo.org/Commissions/Extortion_bribery/briberydoc.html

❑ DISPOSIÇÕES ANTI-SUBORNO DA LEI SOBRE PRÁTICAS DE CORRUPÇÃO NO EXTERIOR

O texto que se segue faz parte de uma brochura a respeito das Disposições Anti-Suborno da Lei Sobre Práticas de Corrupção no Exterior [Foreign Corrupt Practices Act Antibribery Provisions], preparada pelo Departamento do Comércio dos Estados Unidos. Esta legislação americana constitui a base do tratado da OCDE.

INTRODUÇÃO

A Lei do Comércio dos Estados Unidos, de 1988 [United States' 1988 Trade Act] determinou que o U.S. Attorney General [cargo equivalente ao de Procurador Geral] fornecesse orientação a respeito da política de cumprimento da lei por parte do Departamento de Justiça, no que se refere à Lei Sobre Práticas de Corrupção no Exterior, de 1977 [Foreign Corrupt Practices Act of 1977] ("FCPA"), aos exportadores em potencial, e às pequenas empresas, que não têm acesso a advogados especializados para tratar de questões relacionadas à FCPA. A orientação se limita às respostas dadas a perguntas feitas, de acordo com o Procedimento de Opinião do Departamento de Justiça a Respeito da Lei Sobre Práticas de Corrupção no Exterior [Department of Justice's Foreign Corrupt Practices Act Opinion Procedure] e a explicações gerais sobre a obrigatoriedade de cumprimento e responsabilidades em potencial, em conformidade com a FCPA.

As firmas americanas que desejarem fazer negócios no mercado exterior devem estar familiarizadas com a FCPA. De modo geral, a FCPA proíbe empresas americanas de subornar autoridades ou funcionários públicos estrangeiros com a finalidade de conseguir ou manter negócios. O Departamento de Justiça é o principal órgão de cumprimento da lei, e a Securities and Exchange Commission (SEC) [órgão equivalente à Comissão de Valores Mobiliários] tem uma função de coordenação. O Escritório do Diretor Jurídico do Departamento do Comércio [Office of General Counsel of the Department of Commerce] também responde, de modo geral, a perguntas dos exportadores americanos a respeito dos requisitos e restrições básicas da FCPA.

INFORMAÇÕES DE CARÁTER GERAL

Investigações conduzidas pela SEC em meados da década de 70 revelaram que mais de 400 empresas americanas admitiram ter feito pagamentos questionáveis ou ilegais de mais de 300 milhões de dólares a funcionários públicos, políticos e partidos políticos estrangeiros. Houve uma grande variedade de abusos, desde o suborno de altos funcionários públicos estrangeiros para conseguir algum tipo de favorecimento por parte de um governo estrangeiro, até pagamentos "de facilitação" que segundo se alegava, eram feitos para garantir que os funcionários do governo executassem certas tarefas ministeriais ou burocráticas. O Congresso sancionou a FCPA para acabar com o suborno de funcionários públicos estrangeiros e para restaurar a confiança do público na integridade do sistema empresarial americano. As disposições anti-suborno da FCPA fazem com que seja ilegal, para um americano, fazer um pagamento de suborno a um funcionário público estrangeiro com a finalidade de conseguir ou manter negócios para, ou com, ou direcionar negócios para, qualquer pessoa.

A FCPA também determina que os emissores de valores imobiliários ajam em conformidade com as suas normas contábeis. Essas normas contábeis, que foram criadas para operar em conjunto com as disposições anti-suborno da FCPA, exigem que as empresas cobertas pelas disposições mantenham livros e registros que reflitam, de maneira justa e precisa, as transações da empresa e que desenvolvam um sistema adequado de controles contábeis internos.

DISPOSIÇÕES BÁSICAS QUE PROÍBEM O PAGAMENTO DE SUBORNO NO EXTERIOR

Disposições Anti-Suborno: A FCPA torna ilegal a prática de subornar funcionários públicos estrangeiros para conseguir ou manter negócios. As disposições anti-suborno se aplicam tanto a certos emissores de valores imobiliários registrados e emissores que devem apresentar relatórios periódicos à SEC (mencionados como "emissores") quanto a outros (mencionados como "organizações domésticas"). Uma organização doméstica é

definida como um indivíduo que é cidadão americano, de nacionalidade americana ou residente nos Estados Unidos, ou qualquer empresa, sociedade, associação, sociedade por ações, instituição fiduciária, organização sem personalidade jurídica própria, ou firma individual sediada nos Estados Unidos, ou que seja organizada em conformidade com as leis de um estado dos Estados Unidos, ou território, possessão ou comunidade dos Estados Unidos.

As disposições anti-suborno da FCPA se aplicam a dois tipos de comportamento. A proibição básica se refere ao ato de pagar suborno diretamente. Uma segunda proibição cobre a responsabilidade de uma organização doméstica e dos seus diretores pelo suborno pago por intermediários.

A proibição básica da FCPA, a respeito do suborno, torna ilegal, para uma firma (assim como qualquer representante, diretor, empregado ou agente de uma firma, ou qualquer acionista que esteja agindo em nome da firma) oferecer, pagar, prometer pagar (ou até mesmo autorizar o pagamento de dinheiro, ou qualquer coisa de valor, ou autorizar qualquer promessa desse tipo) a qualquer funcionário público estrangeiro, com o objetivo de conseguir ou manter negócios para ou com, ou direcionar negócios para, qualquer pessoa. Uma proibição similar se aplica aos pagamentos a um partido político estrangeiro ou a um representante do mesmo, ou a um candidato a cargo político no exterior

Pagamentos por Intermediários: É também ilegal fazer um pagamento a qualquer pessoa, sabendo que o pagamento, na sua totalidade ou em parte, será oferecido, dado, ou prometido, diretamente ou indiretamente, a qualquer funcionário público estrangeiro (ou partido político estrangeiro, ou candidato, ou representante de partido político) com o objetivo de ajudar a firma a conseguir ou manter negócios. "Sabendo" inclui os conceitos de "desconsideração consciente" ou "cegueira intencional".

Execução: Cabe ao Departamento da Justiça a execução criminal, em todas as circunstâncias, e a execução civil, das disposições anti-suborno, no que diz respeito às organizações domésticas. Cabe à SCE a execução civil das disposições anti-suborno, no que diz respeito aos emissores.

DISPOSIÇÕES ANTI-SUBORNO: ELEMENTOS DE UM CRIME

Proibição Básica: No que diz respeito à proibição básica, há cinco requisitos que devem ser preenchidos para que ocorra uma infração da lei:

1. Quem — A FCPA se aplica a qualquer firma, representante, diretor, empregado, ou agente da firma e qualquer acionista que esteja agindo em nome da firma. Os indivíduos e firmas também podem ser penalizados se mandarem, autorizarem, ou ajudarem outra pessoa ou entidade a infringir as disposições anti-suborno, ou se conspirarem para infringir essas disposições. Uma subsidiária estrangeira de uma firma americana não é obrigada a cumprir a FCPA, mas a sua controladora americana poderá ser responsabilizada se autorizar, dirigir ou participar da atividade em questão. Os indivíduos empregados por essas subsidiárias registradas no exterior ou agindo em nome delas podem, no entanto, se ver na obrigatoriedade de cumprir as disposições anti-suborno se eles forem pessoas que se enquadrem na definição de organização doméstica. Além disso, indivíduos americanos empregados das subsidiárias registradas no exterior estão obrigados a observar as disposições anti-suborno da FCPA.

2. Intenção de Corromper — A pessoa que está efetuando ou autorizando o pagamento deve ter uma intenção de corromper, e o pagamento deve ser feito com o intuito de induzir o destinatário a usar, de maneira inadequada, a sua posição oficial para direcionar negócios, de forma delituosa, para o pagador. Para fins de enquadramento na FCPA, não é necessário que um ato de corrupção atinja o seu objetivo. A oferta ou a promessa de um pagamento corrupto pode constituir uma infração da legislação. A FCPA proíbe o uso corrupto dos correios ou do comércio internacional para efetuar um pagamento para influenciar qualquer ato ou decisão de um funcionário público estrangeiro na sua função oficial, ou para induzir o funcionário a tomar uma atitude ou a se omitir de tomá-la, de forma a faltar com as suas legítimas obrigações, ou a induzir qualquer funcionário público estrangeiro a usar a sua influência de maneira imprópria, para afetar ou influenciar qualquer ato ou decisão.

3. Pagamento — De acordo com a FCPA é proibido pagar, oferecer, prometer pagar (ou autorizar o pagamento ou a oferta de) dinheiro ou qualquer outra coisa de valor.

4. Destinatário — A proibição somente se estende aos pagamentos corruptos a um funcionário público estrangeiro, um partido político estrangeiro, ou um representante do mesmo, ou qualquer candidato a um cargo político no exterior. Um "funcionário público estrangeiro" significa qualquer autoridade ou empregado de um governo estrangeiro ou de qualquer departamento ou órgão do mesmo, ou qualquer pessoa que esteja exercendo uma função oficial. Você deve considerar a possibilidade de consultar o Procedimento de Opinião do Departamento de Justiça a Respeito da Lei Sobre Práticas de Corrupção no Exterior [Department of Justice's Foreign Corrupt Practices Act Opinion Procedure] para questões específicas no que diz respeito à definição de uma autoridade ou funcionário público estrangeiro, como por exemplo, se um membro de uma família real, um membro do poder legislativo, ou um representante de uma empresa estatal seria considerado uma autoridade ou um funcionário público estrangeiro

Antes da emenda da FCPA em 1988, o termo funcionário público estrangeiro não incluía nenhum empregado de um governo estrangeiro ou órgão do mesmo, cujas funções fossem essencialmente ministeriais ou burocráticas. A tarefa de determinar se as funções de um empregado eram essencialmente ministeriais ou burocráticas dava margem a ambigüidade, e não estava claro se a lei proibia certos pagamentos relacionados a suborno, como o dinheiro pago para agilizar a liberação de carregamentos pela alfândega, ou para fazer uma ligação telefônica para o outro lado do oceano, obter as licenças necessárias, ou obter proteção policial adequada. Por isso, recentes mudanças na FCPA dirigem a atenção para a finalidade do pagamento, em vez das funções específicas do funcionário a quem é feito o pagamento, a oferta, ou a promessa de pagamento, e há exceções para a disposição anti-suborno por "pagamentos que se destinam a facilitar ações governamentais rotineiras."

5. Teste da Finalidade dos Negócios — A FCPA proíbe os pagamentos feitos para ajudar a firma a conseguir, ou a manter negócios para ou com, ou direcionar negócios para, qualquer pessoa. Deve-se notar que os negócios a serem conseguidos ou mantidos não precisam ser com um governo estrangeiro ou com alguma entidade relacionada a um governo estrangeiro.

Pagamentos Feitos Por Terceiros: De modo geral, a FCPA proíbe os pagamentos relacionados à corrupção, por meio de intermediários. É ilegal utilizar de forma corrupta os correios ou o comércio internacional para

terceiros, sabendo que o pagamento, na sua totalidade ou em parte, será encaminhado, direta ou indiretamente, para um funcionário público estrangeiro. O termo "sabendo" inclui a desconsideração consciente e a ignorância deliberada. Os elementos do crime são, essencialmente, os mesmos descritos acima, exceto pelo fato de que neste caso o "destinatário" é o intermediário que está fazendo o pagamento para o "funcionário público estrangeiro" que é um requisito para caracterizar a infração.

Pagamentos Permissíveis e Defesas Afirmativas: De acordo com as emendas de 1988, a FCPA atualmente admite uma exceção explícita à proibição de suborno, no caso de "pagamentos para facilitar ação governamental de rotina" e admite defesas afirmativas que podem ser usadas para fazer frente a acusações de infrações da FCPA.

Exceções Para Pagamentos Feitos Para Facilitar Ações Governamentais de Rotina: Há uma exceção para a proibição anti-suborno, para facilitar ou agilizar ações governamentais de rotina. A legislação relaciona os seguintes exemplos: obtenção de autorizações, licenças, e outros documentos oficiais; processamento de documentos governamentais, como vistos e ordens de serviço; proteção policial e recolhimento e entrega de correspondência; prestação de serviços de telefonia; fornecimento de água e energia elétrica; carregamento e descarregamento de cargas, ou proteção de produtos perecíveis; e programação de inspeções relacionadas ao cumprimento de contratos ou o trânsito de mercadorias pelo país. Ações similares a estas também são cobertas por esta exceção.

O termo "ações governamentais de rotina" não inclui nenhuma decisão, de um funcionário público estrangeiro, de conceder novos negócios ou de continuar fazendo negócios com uma determinada pessoa ou organização.

Defesas Afirmativas: Uma pessoa acusada de infringir as disposições anti-suborno da FCPA pode afirmar, em defesa própria, que o pagamento foi legítimo em conformidade com as leis escritas do país em questão ou que o dinheiro foi gasto como parte da demonstração de um produto ou da execução de uma obrigação contratual.

Pode ser difícil determinar se um pagamento foi ou não legal em conformidade com as leis escritas de outro país. Os que estiverem em dúvida podem considerar a possibilidade de procurar a orientação de um advogado ou de utilizar o procedimento de análise que faz parte do

Procedimento de Opinião do Departamento de Justiça a Respeito da Lei Sobre Práticas de Corrupção no Exterior, para questões como (1) a emissão de uma opinião consultiva por um órgão governamental de outro país; (2) a emissão de regulamentos por uma unidade do governo local; e (3) um procedimento do governo de outro país ou de um órgão desse governo, indicando que o pagamento é legal.

Além disso, como estas defesas são defesas afirmativas, o réu teria que mostrar, na primeira instância, que o pagamento cumpria esses requisitos. A acusação não arcaria com o ônus de demonstrar, na primeira instância, que os pagamentos não constituíam este tipo de pagamento.

SANÇÕES CONTRA O SUBORNO

As penalidades criminais que se seguem podem ser impostas por infrações das disposições anti-suborno da FCPA. As firmas estão sujeitas a multa de até 2 milhões de dólares; os representantes, diretores, e acionistas estão sujeitos a multa de até 100.000 dólares e até cinco anos de reclusão. As penas impostas aos indivíduos não podem ser pagas pela firma.

Pode haver penalidades civis também. O Procurador Geral ou a SEC, conforme o caso, pode entrar com uma ação civil para impor uma multa de até 10.000 dólares contra qualquer firma, assim como qualquer representante, diretor, empregado ou agente de uma firma, ou acionista que estiver agindo em nome da firma, que infringir as disposições anti-suborno. Além disso, em uma ação de execução da SEC, o tribunal pode impor uma multa adicional que não deve exceder (1) o valor bruto do ganho pecuniário auferido pelo réu como resultado da infração, ou (2) um limite especificado em dólares, o que for maior. Os limites especificados em dólares são baseados na gravidade da infração, variando de 5.000 dólares para uma pessoa física e 50.000 dólares para qualquer outra pessoa, a 100.000 dólares para uma pessoa física e 500.000 dólares para qualquer outra pessoa.

O Procurador Geral ou a SEC, conforme o caso, pode também entrar com uma ação civil contra qualquer ato ou prática de uma firma sempre que uma firma (ou um representante, diretor, empregado, agente, ou acionista que estiver agindo em nome da firma) parecer estar infringindo (ou estar prestes a infringir) as disposições anti-suborno. Além disso, a SEC pode entrar com uma

ordem para cessar e desistir contra uma pessoa que infringir, ou que esteja prestes a infringir, as disposições anti-suborno.

Multas Alternativas: Em conformidade com outras leis criminais federais – não a FCPA – os indivíduos podem ser multados em até 250.000 dólares ou até o dobro do montante do ganho bruto, se o réu auferir ganho pecuniário em consequência do crime ou causar prejuízo pecuniário a outra pessoa. As disposições das penalidades da FCPA não sobrepujam as provisões nessas outras leis que prevêem multas alternativas.

Outras Ações Governamentais: Em conformidade com normas emitidas pelo Escritório de Administração e Orçamento dos Estados Unidos [U.S. Office of Management and Budget], uma pessoa ou empresa que infrinja a FCPA pode ser impedida de fazer negócios com o governo dos Estados Unidos. A indicição é o suficiente para causar a suspensão do direito de fazer negócios com o governo. O presidente determinou que nenhum órgão do poder executivo permita que qualquer indivíduo ou organização participe de qualquer atividade, seja ou não de licitação, se qualquer órgão tiver desclassificado, suspenso, ou de qualquer outra forma, tiver excluído essa pessoa ou organização, da participação em uma atividade, seja ou não de licitação. Nenhuma entidade ou órgão do poder executivo permitirá que qualquer indivíduo ou organização participe em qualquer atividade, se ela de licitação ou não, se qualquer órgão do governo tiver excluído tal indivíduo ou organização.

Além disso, uma pessoa ou firma que tiver infringido a FCPA pode perder o direito de receber licenças de exportação; a SEC pode suspender ou excluir pessoas do negócio de valores mobiliários e impor penalidades civis a pessoas que estiverem no negócio de títulos mobiliários por infrações da FCPA; a Comissão de Operações Futuras de Mercadorias [Commodity Futures Trading Commission] e a Empresa Internacional de Investimento Privado [Overseas Private Investment Corporation] prevêem a possível suspensão ou exclusão de programas de órgãos governamentais devido a infrações da FCPA; e um pagamento feito a um funcionário público estrangeiro, que seja ilegal de acordo com a FCPA, não pode ser deduzido, de acordo com a legislação fazendária, como despesa de negócios. □

□ A DECLARAÇÃO DE LIMA

Concluída na 8ª Conferência Internacional Contra a Corrupção [8th International Conference Against Corruption], realizada de 7 a 11 de setembro de 1997, em Lima, Peru, a conferência reuniu autoridades das organizações internacionais e órgãos de ajuda externa, representantes de governos, diretores de órgãos de combate à corrupção e entidades de classe, assim como jornalistas, membros da comunidade acadêmica, empresários e representantes da sociedade civil. A Declaração é considerada um modelo para ação e progresso e será revista por ocasião da próxima conferência, na África do Sul, em 1999.

NÓS, cidadãos de 93 países, vindos de todos os continentes e de países grandes e pequenos, de todas as fases do desenvolvimento, e com experiências variadas na esfera governamental, no setor privado, e na sociedade civil,

APÓS uma discussão com o objetivo de encontrar os meios de se conter a corrupção em todas as suas manifestações no mundo inteiro, e unidos na nossa visão de uma era de cooperação internacional e nacional no século XXI, na qual o flagelo da corrupção seja eliminado,

NOS UNIMOS NESTE MOMENTO, nesta Declaração da 8ª Conferência Internacional Contra a Corrupção, realizada em Lima, Peru, de 7 a 11 de setembro de 1997.

CONVENCIDOS de que a corrupção erode o tecido moral de todas as sociedades; viola os direitos sociais e econômicos dos pobres e dos vulneráveis; compromete a democracia; subverte o império da lei que é a base da sociedade civilizada; retarda o desenvolvimento; e impede que as sociedades, e especialmente os pobres, tenham acesso aos benefícios da concorrência livre e aberta —

ACREDITANDO que a luta contra a corrupção interessa a todos, em todas as sociedades; a luta envolve a defesa e o fortalecimento dos valores morais de todas as sociedades;

é essencial que sejam formadas coalizões entre o governo, a sociedade civil, e o setor privado, o que é um verdadeiro

teste do comprometimento de um governo com o esforço para eliminar a corrupção;

o papel desempenhado pela sociedade civil é particularmente importante para que se possa vencer a resistência daqueles que têm interesse em que a atual situação prevaleça, e para que se possa mobilizar as pessoas, de modo geral, em prol de reformas significativas;

deve haver uma campanha contínua contra a corrupção no setor privado, à medida que, devido ao maior impulso da privatização e da desregulamentação, ele assume uma função mais significativa nas atividades que, tradicionalmente, eram desempenhadas pelo estado;

e as lideranças dão o tom em todas as sociedades, dizendo "Só se pode limpar uma escada começando de cima" —

NESTE MOMENTO CONCLAMAMOS os governos, os órgãos internacionais e regionais, e os cidadãos do mundo inteiro para que mobilizem seus esforços e energias e se unam a nós na concretização do seguinte plano de ação.

AÇÕES NO NÍVEL INTERNACIONAL E REGIONAL

As instituições internacionais devem reconhecer de maneira mais ampla o papel criativo que a sociedade civil tem que desempenhar em prol do desenvolvimento de boas práticas de governo, e devem trabalhar em parceria com ela para o atingimento desta meta.

É preciso acabar com a dedutibilidade do suborno, através da qual os países exportadores, na prática, subvencionam a corrupção dos funcionários públicos dos outros países.

A OCDE (Organização Para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) deve concluir uma convenção para criminalizar o suborno de funcionários públicos estrangeiros até o final deste ano, e os seus países-membros devem implementar as suas disposições antes do final de 1998. Daí em diante, a OCDE deve colocar em prática um forte programa de fiscalização para

garantir a rigorosa observância da convenção, com participação da sociedade civil para assegurar a transparência.

Todos os países das Américas devem ratificar a Convenção Interamericana Contra a Corrupção antes da Cúpula das Américas em Santiago, em março de 1998. Louvamos o tratado como um excelente exemplo de cooperação regional contra a corrupção, a ser estudado por outras regiões.

O Banco Mundial e o FMI devem acelerar a implementação de suas novas políticas contra a corrupção lançadas pelo presidente Wolfensohn e pelo diretor-gerente Camdessus, especialmente a suspensão dos empréstimos aos governos que não tratam da questão do suborno de maneira adequada.

Todos as organizações multilaterais e bilaterais de ajuda, em conjunto com os seus parceiros de desenvolvimento, devem encontrar maneiras práticas de superar o problema da corrupção nos seus programas de desenvolvimento, incluindo, nos casos em que isso se fizer necessário, a interrupção, por parte das organizações, no fornecimento de verbas aos governos que se recusarem a tratar da questão da corrupção.

A Comissão das Comunidades Europeias deve acelerar a implementação das suas políticas contra a corrupção, desenvolvidas em maio e junho de 1997; todos os países-membros da UE (União Européia) devem ratificar a Convenção da União Européia Sobre a Corrupção, adotada em 26 de maio de 1997; e todos os estados-membros do Conselho da Europa devem participar do trabalho deste grupo multidisciplinar contra a corrupção, para garantir que a cúpula do conselho em outubro (1997) dê resultados concretos.

Os órgãos de financiamento devem aumentar a assistência que proporcionam no sentido de fortalecer os programas nacionais de sistemas de integridade para o combate à corrupção. Mais particularmente, a transparência dos programas internacionais e nacionais de licitação deve ser fortalecida.

As instituições internacionais devem perceber que as suas práticas internacionais de licitação ainda não são inteiramente satisfatórias, e que elas devem desenvolver abordagens novas e imaginativas para as licitações, em parceria com cada governo e com o setor privado,

incluindo o uso de pactos de combate ao suborno e de integridade.

As organizações internacionais com mandatos na área, incluindo a INTERPOL e a Organização Mundial de Alfândegas [World Customs Organization], devem tomar medidas para fortalecer a cooperação internacional para que a lei seja cumprida.

As reformas nas práticas de governo e nos serviços públicos devem se concentrar na tarefa de eliminar a corrupção como um elemento essencial e afirmar a neutralidade política do serviço público propriamente dito.

Os regulamentos sobre as operações de todos os centros internacionais da área bancária devem ser aperfeiçoados para garantir que os ativos sob seu controle sejam regulados de acordo com normas internacionalmente aceitas e que os ativos adquiridos de forma ilícita possam ser rastreados, congelados, e sujeitos à apreensão. Isso deve incluir a exclusão, do sistema monetário internacional, dos centros de operações bancárias em paraísos fiscais que não estiverem em conformidade com essas normas.

A reforma e a modernização do sistema alfandegário, com ênfase na transparência e na integridade, e especialmente com o apoio da Organização Mundial de Alfândegas [World Customs Organization] (WCO), ainda é urgentemente necessária em muitos países, e deve haver mais assistência por parte da comunidade de doadores. Os membros da WCO devem implementar, na sua totalidade, a Declaração de Arusha de 1993 e a Declaração de Columbia de 1994, e cooperar no sentido de garantir que haja transparência e integridade em todas as transações comerciais internacionais.

A Câmara de Comércio Internacional e outras organizações empresariais devem promover a aceitação generalizada de códigos de conduta e programas de conformidade para combater a corrupção. Insistimos para que a adoção de códigos de conduta e programas de conformidade sejam introduzidos como um requisito para que se tenha o direito de apresentar propostas para projetos de grande porte.

A Associação Internacional de Promotores Públicos [International Association of Prosecutors] e a Ordem Internacional dos Advogados [International Bar Association] deve desenvolver leis-modelo segundo as

quais os processos, nos casos de corrupção, em cada um dos vários sistemas legais, possam se tornar menos complexos e mais ágeis, e possam estar, ao mesmo tempo, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos.

Os acionistas no mundo inteiro devem insistir para que as empresas nas quais eles investem ajam em conformidade com os mais recentes princípios de administração de empresas.

As várias associações internacionais de contadores e auditores devem desenvolver normas claras e universais de contabilidade, que sejam reconhecidas internacionalmente, de modo geral. É particularmente importante, para a luta contra a corrupção, que todas as transações financeiras sejam registradas e que não haja "caixa dois" ou contas secretas.

As entidades internacionais de classe devem se interessar muito mais de perto pelas suas afiliadas nacionais e usar a sua influência para que os padrões profissionais, em nível nacional, sejam protegidos, fortalecidos, e elevados.

As instituições financeiras internacionais e as organizações doadoras devem cooperar com a sociedade civil, desenvolvendo índices mundiais do custo da prestação de serviços para identificar anomalias criadas pela burocracia e pela corrupção.

As instituições regionais e internacionais devem examinar as várias maneiras pelas quais elas podem ser capazes de promover a nossa declaração.

MEDIDAS NO NÍVEL NACIONAL

Todas as áreas do governo devem assegurar a independência, a integridade e a despolitização do sistema judiciário como elemento básico do império da lei, do qual a eficácia de todos os esforços para combater a corrupção depende.

O Escritório do Ombudsman, como uma ponte entre o governo e o povo, pode contribuir muito para a eliminação dos entraves burocráticos e da corrupção, e portanto, os países que não tenham esta instituição, que se faz necessária, devem considerar a possibilidade de adotá-la como um escritório independente do seu congresso eleito.

Os governos, em conjunto com a sociedade civil e o setor

privado, devem, periodicamente, estudar as características de transparência e responsabilidade fiscal de todos os órgãos relevantes do estado e dos titulares constitucionais dos cargos públicos, e no nível básico, para garantir que estes constituam uma linha de defesa eficaz contra a corrupção.

Os países devem aperfeiçoar a eficácia das suas leis que tratam da corrupção, o máximo possível, de acordo com as suas constituições e normas internacionais de direitos humanos. Para fazer que tanto a prevenção quanto o processo se tornem mais eficazes, as seguintes medidas devem ser tomadas:

- abolição de qualquer requisito de se provar que o funcionário público que recebeu um presente ilegal, na verdade, prestou favores a título de retribuição;
- a introdução de um sistema de declarações de bens para os titulares de cargos públicos de confiança (e suas famílias); de acordo com esse sistema, essas pessoas teriam a obrigação de justificar a posse de propriedades cujo valor fosse inteiramente desproporcional às suas fontes de renda legítima;
- fiscalização dos bens e dos estilos de vida dos principais líderes do setor público (e de suas famílias e sócios ou similares), nos casos em que isso seja apropriado, por um órgão independente;
- aprovação de leis que, de fato, atribuam o poder de congelar, apreender, e confiscar os bens, adquiridos de maneira ilícita, dos funcionários públicos cujo envolvimento em corrupção tenha sido comprovado, não importando onde tais bens estejam localizados ou quem os esteja guardando;
- a devida proteção às testemunhas (e suas famílias) e proteção aos informantes;
- um sistema para o registro dos presentes recebidos pelos funcionários públicos;
- e, impedir criminosos condenados de concorrerem a cargos políticos e a cargos públicos de confiança.

Os países devem, além disso, reexaminar os seus processos de licitação, em cooperação com o setor privado e com a sociedade civil, com o objetivo de assegurar que tais processos sejam justos, abertos e competitivos, e portanto, que proporcionem, ao mesmo tempo, o devido retorno ao

público, pelo seu investimento, e um ambiente comercial que atribua poderes e responsabilidades ao setor privado.

Os licitantes que subornarem funcionários públicos, na tentativa de vencer concorrências, devem ser impedidos de participar de concorrências públicas, após uma investigação justa.

Como a corrupção é um grande obstáculo para os processos eleitorais e políticos, medidas urgentes devem ser tomadas para implementar maneiras eficazes de fiscalizar as doações a políticos e partidos políticos, e de registrar, pública e imediatamente, tais doações.

Associações de classe em âmbito nacional, especialmente as ordens dos advogados, e os conselhos de contabilidade e de engenharia, devem examinar a adequação e a eficácia dos seus códigos de conduta profissional e dos meios de punir os membros que facilitam a corrupção.

O papel de uma mídia independente é essencial para a nossa campanha, mas para que ela funcione de maneira eficaz, ela não pode sofrer pressões; além disso, deve haver uma legislação sobre a liberdade de informação (tanto para cidadãos quanto para jornalistas), além de um sistema legal que não possa ser usado de maneira indevida para reprimir as expressões legítimas de preocupação. Insistimos para que os governos, a própria mídia, e a sociedade civil se assegurem da existência das condições para que a mídia desempenhe este papel.

Nos jornais, de modo geral, os jornalistas responsáveis devem refletir sobre os papéis que as suas publicações podem desempenhar ao dar ao público uma "voz" para fazer frente à corrupção e para criar uma consciência dos mecanismos de reivindicação e de como o público pode usar esses mecanismos de forma eficaz. Eles também devem refletir sobre a maneira de criar um clima de opinião pública que dê aos corruptos, por mais ricos e poderosos que possam ser, o desprezo que eles merecem. A mídia, propriamente dita, deve se resguardar, não aceitando suborno nem hospitalidade que possa ser considerada imprópria.

Todos os esforços para a realização de reformas serão em vão a não ser que a cultura da corrupção seja revertida. Os governos, as escolas e as instituições religiosas devem implementar iniciativas educacionais com o intuito de

conscientizar os jovens a respeito dos males causados pela corrupção, e dos riscos pessoais que eles correm ao se envolverem com ela.

Códigos de conduta devem ser introduzidos em muitas esferas da sociedade, e os governos devem estudar iniciativas pelas quais a ética e a integridade das suas administrações possam ser asseguradas.

Os governos devem utilizar pesquisas sobre a satisfação do público com os serviços e as instituições, como uma valiosa ferramenta para a identificação de áreas específicas de dificuldade e também para acompanhar o andamento do aperfeiçoamento dos serviços, fazendo com que eles sejam menos susceptíveis à corrupção.

Pedimos ao presidente desta conferência, em conjunto com o secretariado do Conselho da IACC, que adote as medidas necessárias para que estas recomendações sejam postas em prática, para que as instituições e governos relevantes dediquem a elas a devida atenção.

É com satisfação que esperamos nossa nova reunião na África do Sul em 1999. Estamos convencidos da utilidade e praticidade, além do impacto desses eventos periódicos, nos quais compartilhamos nossa experiência e histórias de sucesso, como o que realizamos na semana passada em Lima, e acreditamos que houve um progresso significativo na promoção do debate internacional sobre medidas práticas contra a corrupção. Na África do Sul, daqui a dois anos, teremos a oportunidade de avaliar o progresso, tanto na luta contra a corrupção quanto na implementação das medidas acima determinadas.

Finalmente desejamos expressar nossos sinceros agradecimentos à Comissão Organizadora, ao povo do Peru, ao seu governo, ao seu setor privado, e à sua sociedade civil, pela calorosa recepção, pela generosa hospitalidade, pela elaboração de uma agenda rica e significativa, pela promoção da participação da sociedade civil na luta contra a corrupção, e pela visão de um novo milênio de ética e integridade. □

❑ A CONVENÇÃO INTERAMERICANA DA OEA CONTRA A CORRUPÇÃO

A seguir apresentamos alguns dados divulgados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos no dia 15 de outubro de 1998.

A Convenção Interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA) Contra a Corrupção é o primeiro tratado multilateral anti-corrupção negociado no mundo. Espera-se que ele fortaleça a cooperação entre as nações do hemisfério na luta contra os atos de corrupção doméstica e transnacional. O problema da corrupção tem sido particularmente preocupante para os Estados Unidos por causa dos seus efeitos corrosivos sobre as instituições democráticas e a eficiência econômica e por causa das ligações que freqüentemente existem entre a corrupção e as atividades do crime organizado, como o tráfico de drogas.

A convenção:

- Abre novos caminhos, obrigando os signatários a criminalizar o suborno de funcionários públicos estrangeiros, da mesma forma que a Lei dos Estados Unidos Sobre a Prática da Corrupção no Exterior [U.S. Foreign Corrupt Practices Act] (FCPA);
- Obriga os signatários a atualizar sua legislação doméstica para criminalizar atos de corrupção como o suborno;
- Obriga os estados a se ajudarem mutuamente nas investigações criminais e processos referentes a tais atos; e
- Explicitamente desautoriza o uso de "sigilo bancário" como motivo para negar assistência.

Qual é a origem da convenção? O Plano de Ação da Cúpula das Américas convidou a Organização dos Estados Americanos (OEA) para desenvolver uma abordagem de abrangência hemisférica para o combate à corrupção, "por meio da negociação de um novo acordo hemisférico..."

Quem são os signatários? Vinte e cinco países assinaram a convenção, desde o término das negociações em 29 de

março de 1996: Argentina, Bahamas, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago, Estados Unidos, Uruguai, e Venezuela.

Quem ratificou? Dez países apresentaram seus instrumentos de ratificação à OEA: Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Trinidad e Tobago, e Venezuela. O governo Clinton apresentou a convenção ao Senado dos Estados Unidos para aconselhamento e permissão para ratificação, em abril de 1998.

Quando a convenção entrou em vigor? A convenção entrou em vigor no dia 6 de março de 1997, 30 depois que o segundo país apresentou o seu instrumento de ratificação. Ela entra em vigor para cada país subsequente, 30 dias após a apresentação do seu instrumento de ratificação à OEA. ❑

RECURSOS CONTENDO INFORMAÇÕES SOBRE ESTE TEMA

PRINCIPAIS CONTATOS E SITES NA INTERNET

PRINCIPAIS CONTATOS

U.S. Agency for International Development
[Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional]

Center for Democracy and Governance
Bureau for Global Programs, Field Support, and Research

Washington, D.C. 20523-3100 U.S.A.

Contact: Phyllis Dininio

Telephone: (202) 712-0319

Fax: (202) 216-3232

<http://www.info.usaid.gov/>

U.S. Department of Commerce

[Departamento de Comércio dos Estados Unidos]

Anti-Corruption Review

Office of the Chief Counsel for International Commerce

Room 5624 / mailstop 5882

Washington, D.C. 20230 U.S.A.

Telephone: (202) 482-0937

Fax: (202) 482-4076

<http://www.ita.doc.gov/legal>

U.S. Department of Justice

[Departamento de Justiça dos Estados Unidos]

Criminal Division, Fraud Section

1400 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20005 U.S.A.

Contact: Peter Clark

Telephone: (202) 616-0437

<http://www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa/fcpa.html>

U.S. Department of State

[Departamento de Estado dos Estados Unidos]

Bureau of Economic, Business, and Agricultural Affairs

2100 C Street, N.W.

Washington, D.C. 20520 U.S.A.

<http://www.state.gov/www/issues/economic/bribery.html>

U.S. Information Agency

[Agência de Informações dos Estados Unidos]

Office of Economic Security (I/TES)

301 4th Street, S.W.

Washington, D.C. 20547 U.S.A.

Telephone: (202) 619-4159

Fax: (202) 619-6674

<http://www.usia.gov/topical/econ/bribes/>

U.S. Office of Government Ethics

[Escritório de Ética Governamental dos Estados Unidos]

1201 New York Avenue, N.W., Suite 500

Washington, D.C. 20005-3917 U.S.A.

Contact: Stuart Gilman

Telephone: (202) 208-8022

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

OUTROS CONTATOS E SITES IMPORTANTES NA INTERNET

American Bar Association

[Ordem dos Advogados dos Estados Unidos]

Task Force on International Standards for Corrupt Practices

Contact: Stuart Deming, co-chair

c/o Inman Deming LLP

1300 19th Street, N.W., Suite 260

Washington, D.C. 20036 U.S.A.

Telephone: (202) 293-1331

Fax: (202) 293-1338

Institute for Democratic Strategies

[Instituto de Estratégias Democráticas]

909 Duke Street

Alexandria, Virginia 22314 U.S.A.

Telephone: (703) 739-4224

email: demstrat@clark.net

International Chamber of Commerce
[Câmara de Comércio Internacional]
Standing Committee on Extortion and Bribery
38, Cours Albert 1er
75008 Paris, France
Telefone: (33) 49.53.28.28
Fax: (33) 49.53.28.59
http://www.iccwbo.org/Commissions/Extortion_bribery/briberycom.html

Organization for Economic Cooperation and Development
[Organização Para a Cooperação e Para o Desenvolvimento Econômico]
2, rue Andre-Pascal
75775 Paris CEDEX 16
France
Telefone: (33) 01.45.24.82.00
Fax: (33) 01.45.24.85.00
<http://www.oecd.org/daf/cmisis/bribery/brindex.htm>

Organization of American States
[Organização dos Estados Americanos]
19th Street and Constitution Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20006 U.S.A.
<http://www.oas.org>

Transparency International
Otto-Suhr-Allee 97/99
10585 Berlin
Germany
Telefone: 49-30-34 38-20-0
Fax: 49-30-34 70-39-12
<http://www.transparency.de/>

United Nations Development Program (UNDP)
[Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas] (UNDP)
Management Development and Governance Division
Bureau for Development Policy
304 East 45th Street, 12th Floor
New York, N.Y. 10017 U.S.A.
Telefone: (212) 906-5054
Fax: (212) 906-6471
<http://magnet.undp.org>

World Bank
[Banco Mundial]
Governance and Anti-Corruption
Economic Development Institute
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 U.S.A.
<http://www.worldbank.org/html/edi/gac/index.htm>

World Trade Organization
[Organização Mundial do Comércio]
Working Group on Transparency in Government
Procurement Practices
Geneva, Switzerland
<http://www.wto.org/wto/govt/govt.htm>

MATERIAL ADICIONAL DE LEITURA A RESPEITO DE SUBORNO E CORRUPÇÃO

Brademas, John, and Fritz Heimann. "Tackling International Corruption: No Longer Taboo." *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 5, September-October 1998.

Center for International Private Enterprise. "Business Views on Combating Corruption." *Economic Reform Today*, no. 2, 1998.
<http://www.cipe.org/newert.html#COMBAT>

Control Risks Group, Information Services Team. *Corruption and Integrity: Best Business Practice in an Imperfect World*. London, Washington, D.C.: Control Risks Group Limited, 1998.

Dininio, Phyllis, Sahr John Kpundeh, and Robert Leiken. *USAID Handbook for Fighting Corruption*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 1998.

Elliot, Kimberly Ann, ed. *Corruption and the Global Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

Gantz, David A. *The Foreign Corrupt Practices Act: Professional and Ethical Challenges for Lawyers*, 14 Arizona Journal of International and Comparative Law 97 (1997).

Gupta, Sanjeev, Hamid Davoodi, and Rosa Alonso-Terme. *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* (IMF Working Paper WP/98/76). Washington, DC: International Monetary Fund, 1998.

Hotchkiss, Carolyn. "The Sleeping Dog Stirs: New Signs of Life in Efforts to End Corruption in International Business." *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 17, no. 1, Spring 1998.

Howell, Llewellyn D. "Corruption and Crisis in the Global Economy." *USA Today* (magazine), vol. 126, no. 2636, May 1, 1998.

Kaufmann, Daniel. "Corruption: The Facts." *Foreign Policy*, no. 107, Summer 1997.

Klitgaard, Robert. "International Cooperation Against Corruption." *Finance & Development*, vol. 35, no. 1, March 1998.

Kpundeh, Sahr J., and Irene Hors, eds. *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Program; Paris: OECD Development Center, 1998.

Martin, A. Timothy. *Corruption and Improper Payments: Global Trends and Applicable Laws*, 36 The Alberta Law Review 416 (1998).

Mauro, Paolo. "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research." *Finance & Development*, vol. 35, no. 1, March 1998.

Qayyum, Ayesha. "New Anti-Bribery Treaty Analyzed." *International Commercial Litigation*, no. 28, March 1998.

United States Congress. House of Representatives. Committee on International Relations. *Anti-Corruption Efforts in Africa: Hearing Before the Subcommittee on Africa*. 105th Congress, 2nd Session, 20 May 1998.

United States Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. *Bribery of Foreign Public Officials: Hearing Before the Committee on Foreign Relations*. 105th Congress, 2nd Session, 9 June 1998.

Walsh, James. "A World War on Bribery." *Time International*, June 22, 1998.

The World Bank. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press, 1997.

Vogl, Frank. "The Supply Side of Global Bribery." *Finance & Development*, vol. 35, no. 2, June 1998.

Perspectivas **Econômicas**

Volume 3 Revista Eletrônica da Agência de Informações dos Estados Unidos Número 5

A CORRUPÇÃO E O DESENVOLVIMENTO

**Promovendo o Império da Lei
e a Luta Contra a Corrupção**

Stuart Eizenstat, Subsecretário de Estado

**Treinando Jornalistas
Para Que Eles Denunciem a Corrupção**

**A Resistência ao Suborno
na Disputa de Contratos
de Prestação de Serviços**

**O Pacto de Integridade
da Transparency International**

Novembro de 1998