



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
*Programa de Mestrado em Relações Internacionais*

# Governança Global: Uma análise da influência de mecanismos internacionais de combate à corrupção

AMANDA DE OLIVEIRA FARIA

Brasília, julho de 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
*Programa de Mestrado em Relações Internacionais*

AMANDA DE OLIVEIRA FARIA

**Governança Global:  
Uma análise da influência de mecanismos  
internacionais de combate à corrupção**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área: Relações Internacionais – Política Internacional e Comparada.

*Orientador:*  
Prof. Dr. EIITI SATO

*Dedico este trabalho aos  
meus pais (meus exemplos), meus  
irmãos, minha sobrinha, minha  
avó e Vicky. Amo vocês.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, não apenas por estarem sempre do meu lado e me apoiando em todas as minhas decisões e sonhos, mas também por fazerem parte da minha vida.

Agradeço ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília e a todas as oportunidades proporcionadas pela universidade e pelo programa. Agradeço também a toda a equipe do IREL, entre eles os professores com os quais tive o prazer de aprender e conviver, bem como a Celi, o Anderson, a Odalva e o Vanderlei. Agradeço especialmente ao professor Fúlvio Eduardo Fonseca.

Agradeço aos amigos que eu tive a oportunidade de conhecer durante o mestrado e que contribuíram com trocas de ideias e suporte. Agradeço especialmente a Mariana Fonseca Lima, além da amizade, pela revisão textual e comentários sobre o meu trabalho.

Agradeço também aos meus amigos além do mestrado, que muitas vezes ajudaram com o companheirismo, especialmente Mariane, Lívia, Vênus, Elaine, Ana Flávia, Juliana, Iara, Renatha, Talytta, Marie, Angela, Ciro, Cláudio Rafael, Mariana, Jessica, Klênia, Fabiana, Samyra e Laryssa.

Agradeço à equipe da Academia Internacional Anticorrupção (IACA), por terem me recebido com tanto carinho e por terem me apoiado e me ensinado tanto.

Por fim, agradeço aos mestres que passaram pela minha vida educacional e que foram muito importantes na construção da minha motivação e que muitas vezes serviram de inspiração: Professor Corinto Santos (*in memoriam*), Professora Carmelita Felício, Professor Paulo Ribeiro, Professora Terezinha Marra, Professores Edméia e Edimur Faria. Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Eiiti Sato, pela mais que boa vontade em me ensinar, pela confiança em minha capacidade, pela amizade, pelas infinitas vezes que me fez olhar as coisas com uma visão diferente e, principalmente, pelo exemplo de caráter. Ensinos que eu certamente guardarei e levarei para a vida.



Robert Rauschenberg  
*Black Market*, 1961  
Combine Painting: tela, madeira, metal,  
tinta à oleo, 152 x 127 cm  
Colônia, Museum Ludwig

## RESUMO

O presente estudo teve como foco identificar possibilidades de influência dos mecanismos internacionais anticorrupção no plano doméstico. Para alcançar este objetivo, o estudo foi guiado por três questões principais: i) quais os motivos que levam os atores a aderirem às normas anticorrupção?; ii) quais são alguns dos pontos fracos e fortes desse movimento?; iii) quais as dificuldades em concretizá-los? Tendo como base as teorias das relações internacionais, o estudo procurou montar uma visão geral acerca do movimento global anticorrupção e de sua natureza, ao invés de focar em pontos específicos.

Como resultado da pesquisa, foram identificados que os dois mais prováveis motivos que levam os atores a aderirem ao movimento global anticorrupção são a busca por legitimidade e por atratividade (competitividade). No que concerne aos pontos fortes, o movimento conta com uma grande quantidade de mecanismos e a com a participação ativa de diversos atores, provenientes de vários níveis e setores das sociedades, além de haver um bom nível interação entre os canais de influência analisados. Como pontos fracos, foram identificadas a dificuldade de ressonância das normas anticorrupção no nível doméstico e a dificuldade de convergência entre os objetivos dos atores transnacionais e organizações não governamentais domésticas.

No que se refere às dificuldades, foram encontrados três obstáculos principais: i) o tema, devido a fatores como complexidade, dimensão temporal, caráter político e moral; ii) a existência de uma desconexão entre as políticas globais e as expectativas e necessidades locais; iii) algumas dificuldades estruturais inerentes ao movimento.

A pesquisa foi dividida em três etapas. Na primeira etapa, foram analisadas as naturezas da corrupção (raízes, conceitos, causas e consequências) e do movimento global anticorrupção (origens, desenvolvimento e limites). Na segunda etapa, foram levantados motivos para a adesão de atores a ações coletivas internacionais, num esforço de sistematização e de diálogo entre as teorias neoliberal, teorias de regimes internacionais e estudos de governança global, aplicando-os ao movimento global anticorrupção. Na terceira e última etapa, foram realizadas: i) a aplicação de um *framework* proposto por Steven Bernstein e Benjamin Cashore para analisar quatro vias de influência internacional no plano doméstico: regras internacionais, normas internacionais e discurso, mercados, e acesso direto aos processos de formulação política; ii) uma análise combinada dos resultados obtidos nas etapas anteriores com o objetivo de fazer um levantamento de alguns dos obstáculos e das possibilidades de o movimento global anticorrupção influenciar o nível doméstico. A pesquisa tem caráter qualitativo e foram usadas fontes primárias e secundárias.

**Palavras-chave:** movimento global anticorrupção, governança global, influência internacional.

## ABSTRACT

This study was focused on identifying some of the ways international anti-corruption mechanisms may influence the domestic level. In order to achieve this goal, the research was guided by three main questions: i) what are the reasons that lead actors to adhere to anti-corruption norms?; ii) what are some of the anti-corruption movement strengths and weaknesses?; iii) what are some of the obstacles to its effectiveness? Drawing on international relations theories, the study highlighted general aspects of the global anti-corruption movement instead of focusing on specific aspects.

The research findings demonstrate that aiming at legitimacy and at attractiveness (competitiveness) may be the most probable main reasons why actors adhere to the anti-corruption movement. Some of the identified strengths are that the anti-corruption movement relies on a considerable amount of mechanisms, in which many actors from multiple levels of society actively engage. Besides that, it seems that there is a good level of interaction among the pathways of influence analyzed. The identified weaknesses comprehend the impacts on the national level: both resonance of anti-corruption norms on domestic level and the convergence between transnational actors and domestic non-governmental organizations goals are difficult to achieve.

Drawing on these findings, three obstacles were found: i) the theme itself, due to factors like complexity, temporal dimension, political and moral character; ii) the disconnection between global policies and local expectations and needs; iii) some structural problems inherent in the anti-corruption movement.

This study was divided into three steps. In the first stage, the natures of corruption (roots, concepts, causes and consequences) and the anti-corruption movement were analyzed (roots, development and limits). The second stage was dedicated to identifying some of the reasons that motivate actors to engage in international collective action. In order to accomplish this goal, a dialogue among neoliberalism, theories of international regimes and global governance studies were explored – and the result was then applied to the global anti-corruption movement. In the third and last stage, the following steps were taken: i) a framework proposed by Steven Bernstein and Benjamin Cashore were applied with the purpose of analyzing four pathways of international influence on domestic policies: international rules, international norms and discourse, markets, and direct access to domestic policy-making processes; ii) an analysis combining the results obtained on the previous stages was made. The goal of this final analysis was to identify some of the obstacles faced by the movement and possibilities of influencing the national level. This research is qualitative and primary and secondary sources were used.

**Key words:** global anti-corruption movement, global governance, international influence.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO: A CORRUPÇÃO COMO UM TEMA DA AGENDA GLOBAL</b>	<b>1</b>
A Corrupção e a sua Transformação em Tema da Agenda Global	1
Por que Estudar o Movimento Global Anticorrupção a partir da Ótica das Relações Internacionais?	4
Método e Desenho da Pesquisa	6
<b>CAPÍTULO 1: “TALKING THE TALK”: A EMERGÊNCIA DO MOVIMENTO GLOBAL ANTICORRUPÇÃO</b>	<b>10</b>
A Corrupção I: Raízes	11
A Corrupção II: Conceitos	17
<i>Definições centradas no mercado</i>	18
<i>Definições centradas no interesse público</i>	20
<i>Definições centradas na lei e em outras regulamentações</i>	21
<i>Definições centradas na opinião pública</i>	22
<i>Definições centradas no cargo público</i>	23
A Corrupção III: Causas e Consequências	25
<i>Ciência Política</i>	25
<i>Antropologia</i>	29
<i>Economia</i>	31
O Movimento Global Anticorrupção I: Surgimento e Evolução	38
<i>Fase 1: Políticas anticorrupção domésticas</i>	41
<i>Fase 2: Campanha anticorrupção unilateral norte-americana</i>	43
<i>Fase 3: O movimento global anticorrupção</i>	45
<i>Fases 4 e 5: A implementação de regras internacionais anticorrupção e a crise de legitimidade</i>	50
O Movimento Global Anticorrupção II: Efeitos Colaterais	54
Conclusão	58
<b>CAPÍTULO 2: O MOVIMENTO GLOBAL ANTICORRUPÇÃO POSSIBILIDADES DE CONTRIBUIÇÃO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO</b>	<b>60</b>
É necessário um movimento global anticorrupção?	61
Quais as Razões e as Consequências das Interações entre os Estados – Contribuições das Teorias das Relações Internacionais	65
<i>Neoliberalismo – raízes dos estudos de cooperação</i>	66
<i>Regimes Internacionais</i>	69



<i>Governança Global</i>	74
O Movimento Global Anticorrupção: Possibilidades de Contribuição para o Combate à Corrupção	79
Conclusão	88
<b>CAPÍTULO 3: “WALKING THE TALK”: A INFLUÊNCIA DOS MECANISMOS INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO NO PLANO DOMÉSTICO</b>	<b>89</b>
Entendendo o Framework: Breve Explicação sobre as Quatro Vias de Influência	91
O Movimento Global Anticorrupção: Aplicação do Framework	94
<i>Regras Internacionais</i>	94
<i>Normas Internacionais e Discurso</i>	102
<i>Mercados</i>	105
<i>Acesso Direto aos Processos de Formulação de Política Doméstica</i>	107
O Movimento Global Anticorrupção: Obstáculos e o Desafio da Garantia de Credibilidade	111
<i>Obstáculo 1: O Tema</i>	112
<i>Obstáculo 2: A Desconexão Global-Local</i>	116
<i>Obstáculo 3: Dificuldades estruturais do movimento</i>	117
<i>Oportunidades de Contribuição: Garantindo a Credibilidade</i>	117
Conclusão	119
<b>REFLEXÕES FINAIS: FROM TALKING THE TALK TO WALKING THE TALK: CONTRIBUIÇÕES E OBSTÁCULOS ENFRENTADOS PELO MOVIMENTO GLOBAL ANTICORRUPÇÃO</b>	<b>121</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>128</b>

## SIGLAS E ABREVIATURAS

BIAC	The Business and Industry Advisory Committee to the OECD
BM	Banco Mundial
CGU	Controladoria-Geral da União
CICC	Convenção Interamericana contra a Corrupção
CoST	Construction Transparency Initiative
CPI	Corruption Perceptions Index
CTC	Commission on Transnational Corporations
E4D	Extractives for Development
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ETP	Ethanol Transparency Project
FCPA	Foreign Corrupt Practice Act (US)
IACA	International Anti-Corruption Academy
IACC	International Anti-Corruption Conference
ICAC	Independent Commission against Corruption (antes: Independent Commission against Corruption Ordinance)
ICC	International Chamber of Commerce
MESICIC	Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OLAF	European Anti-Fraud Office (Escritório Europeu Anti-Fraude)
ORAF	Operation Risk Management Framework
PACI	Partnering against Corruption Initiative (World Economic Forum. Em Português: Iniciativa de Parceria contra a Corrupção)
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TI	Transparency International
TUAC	Trade Union Advisory Committee
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
USAID US	Agency for International Development
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WBSCD	World Business Council For Sustainable Development

## INTRODUÇÃO

# O combate à corrupção como um tema da agenda global

O combate à corrupção faz parte do conjunto de novos temas que marcaram as relações internacionais na década de 1990. O fim da Guerra Fria, o aprofundamento da globalização, o desenvolvimento tecnológico e as novas tecnologias de comunicação, fomentaram os sentimentos de nascimento de uma nova ordem global. Nesta nova ordem global, que carregava certa expectativa quanto à possibilidade de ser mais “justa”, os novos temas incluem HIV/Aids, o terrorismo, o crime organizado transnacional, meio ambiente e outros. É nesse contexto em que surge o movimento global anticorrupção, objeto de análise do presente estudo.

O objetivo deste estudo é conhecer a natureza do movimento anticorrupção. Para essa análise, são usadas teorias das relações internacionais, especificamente, neoliberalismo, teorias de regimes e estudos de governança global, seguindo uma abordagem de pluralismo teórico. O objeto da presente pesquisa não é, portanto, a corrupção. Tampouco tem como foco analisar o caráter das políticas e estratégias anticorrupção. Estudos nesse sentido demandariam análises de fatores domésticos, como, por exemplo, cultura política, entre outros. O “olhar” deste estudo direcionado para o fenômeno internacional da cooperação contra a corrupção, com foco na identificação das possibilidades de influência dos mecanismos internacionais de combate à corrupção. Com o intuito de alcançar este objetivo, a pesquisa é guiada por três perguntas: i) quais os motivos que levam os atores a aderirem às normas anticorrupção?; ii) quais os pontos fortes e fracos desse movimento?; iii) quais as dificuldades em concretizá-los?

Nesta introdução, o objetivo é contextualizar a luta global anticorrupção enquanto tema global. Apesar da profusão da literatura sobre corrupção em outros campos das ciências sociais, uma análise à luz das teorias das relações internacionais pode ser útil para captar elementos específicos da governança anticorrupção. Assim, na seção seguinte, é discutida sobre as possíveis contribuições das teorias das relações internacionais para compreender o objeto deste estudo. Por fim, na última seção, serão apresentados o método e o desenho usados nesta pesquisa.

## **A Corrupção e a sua Transformação em Tema da Agenda Global**

A corrupção é um fenômeno antigo, que acompanha a humanidade, seguindo as transformações sociais e que vem sendo analisado desde os tempos de Cícero e Aristóteles. Até meados do século XX, a corrupção era definida como “equivalente à decomposição de um regime político”<sup>1</sup>. A transformação da corrupção como tema doméstico para a corrupção como tema global ocorre dentro do contexto mais amplo da emergência dos novos temas nas relações internacionais, na década de 1990. Essa transição está ligada a um conjunto de fatores que resultaram no que viria a ser denominada “nova ordem global”, com o fim do conflito bipolar e o aprofundamento da globalização. Assim, o combate à corrupção enquanto tema da agenda global não pode ser analisado fora desse contexto de transformações que caracterizaram a última década do século XX.

Apesar do atual combate à corrupção se localizar dentro da agenda de temas globais, as raízes do movimento anticorrupção estão nos anos de 1970. Até essa época, a corrupção era tida como problema doméstico<sup>2</sup>. O escândalo de *Watergate* nos Estados Unidos resultou na renúncia do presidente Richard Nixon e numa série de investigações conduzidas pelo governo norte-americano. Essas investigações levaram à descoberta do envolvimento de várias empresas norte-americanas no pagamento de suborno transnacional, com o intuito de obter vantagens comerciais. Como consequência, o governo norte-americano promulgou o *Foreign Corrupt Practice Act* (1977), que foi a primeira iniciativa no sentido de criminalizar o suborno extraterritorial<sup>3</sup>. Além disso, em termos de ideias, houve a transição da teoria funcionalista, que argumentava que a corrupção era um fator de desenvolvimento, para os estudos econômicos que salientavam os custos da corrupção<sup>4</sup>.

Esses fatores de transição da corrupção como problema doméstico para a corrupção como fenômeno a ser combatido internacionalmente auxiliaram a construir os valores e princípios de um movimento que surgiria, contudo, apenas em 1990, em decorrência de uma

---

<sup>1</sup> “*corruption (...) is the equivalent of the decomposition of a political regime*”. Tradução livre. Largamente utilizado também até meados do século XX, esse conceito é usado basicamente em trabalhos filosóficos ou históricos (Acosta, Fernando. *Canada and new challenges posed by corruption in a new world order*. Royal Canadian Mounted Police. Research and Evaluation Branch, 2003, p.6).

<sup>2</sup> McCoy, Jennifer L.; Heckel, Heather. The emergence of a global anti-corruption norm. *International Politics*, vol. 38, 2001, pp.65-90.

<sup>3</sup> Glynn, Patrick; Kobrin, Stephen J.; Naím, Moisés. A globalização da corrupção. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

<sup>4</sup> Andvig, Jens Chr.; Fjeldstad, Odd-Helge *et al.* *Corruption: a review of contemporary research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2001.

conjuntura favorável<sup>5</sup>. Essa conjuntura favorável foi formada por elementos como o fim da Guerra Fria e o deslocamento da atenção de questões de segurança para outros temas; a globalização; as ondas democratizantes; o interesse de agências intergovernamentais (principalmente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional); e a onda de escândalos na Europa<sup>6</sup>.

Esse cenário de transformações tem entre suas características principais o desafio à noção tradicional de soberania<sup>7</sup>. A transferência de uma ordem baseada em disputas por territórios e por poder com foco na *high politics* para uma ordem com foco na sociedade e em temas de *low politics*<sup>8</sup>.

É neste contexto que a luta anticorrupção, junto com outros temas como HIV/Aids, terrorismo, questão ambiental, crime organizado transnacional, emerge como assunto a ser resolvido globalmente.

Como os demais temas globais, é atribuída à corrupção características como a complexidade. Esta complexidade se reflete na falta de consenso acerca da natureza da corrupção, nas dúvidas com relação às suas causas e consequências, além da falta de instrumentos teóricos ou empíricos<sup>9</sup>. A questão recorrente com relação a esses temas é “há uma solução? Como lidar com este fenômeno?”. No contexto da ideia de governança global, uma das principais formas de se lidar com o problema é a ação coletiva entre atores diversos, provenientes de vários setores<sup>10</sup>.

No caso específico da anticorrupção, de 1990 aos dias atuais, vários atores, sejam governos, organizações intergovernamentais, setor privado e organizações não governamentais domésticas e internacionais, se engajaram no movimento global anticorrupção. Exemplos de atores engajados nessa governança incluem agências como o

---

<sup>5</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>6</sup> Acosta, 2006; Gephart, Malte. *Conceptualizing Conceptions of Corruption: Challenges for the International Anti-Corruption Campaign*. GIGA (German Institute for Global and Area Studies) Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations Working Papers, Hamburgo, 2009.

<sup>7</sup> Knutsen, Torbjorn. *A history of international relations theory*. 2.ed. Manchester, United Kingdom: Manchester University Press, 1997.

<sup>8</sup> A *high politics* refere-se às questões de segurança e defesa, por exemplo. Já a *low politics* abrange questões de meio ambiente, economia e outros temas que eram considerados menos importantes (Knutsen, *op.cit.*).

<sup>9</sup> Essas características da corrupção são identificadas, por exemplo, em Andvig e Fjeldstad, 2001. Quanto ao fato de estas serem características dos demais temas globais, uma das lacunas que a governança global tem é a do conhecimento. Aos temas globais, em geral, são atribuídos os elementos de indefinição consensual, incerteza com relação às suas causas e consequências e dúvidas com relação aos remédios a serem aplicados. Também se argumenta que não existem instrumentos teóricos que analisem os fenômenos relativos aos temas adequadamente (Weiss, Thomas G.; Thakur, Ramesh. *Global Governance and the UN: an unfinished journey*. The United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press, 2010).

<sup>10</sup> Rosenau, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp.11-46; Weiss e Thakur, 2010.

Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e a atuação de organizações não governamentais criados para lidar com o tema da corrupção, como a *Transparency International*.

Como resultado desse engajamento, um grande número de mecanismos foram criados destinados a combatê-la. Assim, no período entre meados da década de 1990 e dos anos 2000, surgiram as principais convenções anticorrupção – a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais (1997), as Convenções Civil e Criminal sobre o Combate à Corrupção do Conselho da Europa (1999), a Convenção para a Prevenção e Combate à Corrupção da União Africana (2002) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2005). Além dessas convenções, diversos outros instrumentos formais como protocolos, recomendações, códigos de conduta também foram criados<sup>11</sup>.

A grande quantidade de mecanismos e de atores envolvidos na luta anticorrupção demonstra a atenção que o tema tem recebido no cenário internacional. Apesar disso, o número de estudos com base nas teorias das relações internacionais ainda é relativamente pequeno<sup>12</sup>. Temas como a questão ambiental parece ter atraído mais o interesse de analistas internacionais. Não obstante, análises do movimento global anticorrupção a partir das teorias das relações internacionais parecem ser úteis para captar nuances e aspectos desse fenômeno que não têm sido analisados por outros campos do conhecimento.

### **Por que Estudar o Movimento Global Anticorrupção a partir da Ótica das Relações Internacionais?**

Apesar dessa pouca atenção recebida, analisar o movimento anticorrupção pode ser útil tanto por ser um dos temas que tem recebido considerável atenção no cenário internacional quanto para verificar a aplicabilidade das teorias das relações internacionais em captar elementos dos fenômenos que compõem os novos temas e a sua administração.

Contribuições das teorias das relações internacionais para entender o movimento global anticorrupção incluem possíveis respostas para perguntas como “quais as razões que levaram à emergência do movimento anticorrupção?”, “por que os atores coordenam nesse

---

<sup>11</sup> Alguns exemplos são Recomendações do Conselho da OCDE para Combater o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais e as Diretrizes para Empresas Multinacionais; Vinte Princípios da Luta contra a Corrupção, do Conselho da Europa; Código de Conduta Modelo para Funcionários Públicos, Conselho da Europa; Princípios Empresariais para Conter o Suborno, *Transparency International*; entre outros.

<sup>12</sup> Wang, Hongying; Rosenau, James N. *Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance*. *Governance*. Vol. 7, número 1. Janeiro de 2001, pp. 25-49.

tema?”, “quais os obstáculos e as possibilidades para a influência do movimento?” e “quais os impactos dos mecanismos internacionais no plano doméstico?”.

Alguns exemplos dessas contribuições para entender o movimento anticorrupção podem ser citados. Pela perspectiva neoliberal, é possível compreender como a cooperação internacional pode mudar o que os atores preferem em termos de estratégias (meios para se alcançar os objetivos) e o que preferem em termos de objetivos (fins almejados). Estados podem, em decorrência da cooperação, redefinir estratégias de combate à corrupção bem como quais são os seus objetivos com relação a esse combate.

Pela ótica dos estudos de regimes, três análises são possíveis, de acordo com a divisão de abordagens feita por Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger<sup>13</sup>. Na abordagem de interesses (com base no neoliberalismo), é possível identificar situações como *free riding* e oportunismos, que ocorrem quando os países “pegam carona” nos benefícios promovidos por um regime internacional sem terem a intenção de colaborar efetivamente. A abordagem de poder (realismo) permite analisar o papel desempenhado por um ator hegemônico na criação do regime. Na questão da anticorrupção, a ideia do ator hegemônico é útil para compreender o papel dos Estados Unidos enquanto promotor das normas anticorrupção.

Abordagens que não se encaixam em nenhuma das categorias acima também podem ser úteis. A vertente problema-estrutural e a sua classificação de temas com relação à probabilidade de um regime surgir ou não ajuda a identificar obstáculos enfrentados pelo movimento anticorrupção devido à natureza do seu tema. Isso porque regimes “de lei”, isto é, os que são dedicados a questões como participação política, são mais difíceis de serem criados ou mantidos.

A abordagem de conhecimento (cognitiva) é dividida nas versões “fraca” e “forte”. Na versão “fraca” permite analisar o papel das comunidades epistêmicas na produção e difusão de ideias que formam valores e princípios que são as bases dos regimes internacionais. Destacam-se, portanto, os estudos econômicos acerca dos custos da corrupção que surgiram na década de 1970. Na versão “forte”, é possível analisar elementos como o aprendizado decorrente da interação e que, como resultado, leva os atores a agirem por uma lógica de apropriação, isto é, de acordo com o que se reconhece como apropriado e não apenas baseados numa lógica de consequências racional-utilitarista. Nesse sentido, se os

---

<sup>13</sup> Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes*. *Mershon International Studies Review*. Vol. 40, número 2, 1996, pp. 177–228.

atores aderem às normas anticorrupção inicialmente movidos por uma lógica de interesses, em decorrência da interação, eles podem passar a agir guiados por motivações menos egoístas.

Por fim, estudos de governança global, ao buscarem superar os limites dos estudos de regimes, tornam possíveis análises que consideram a atuação de atores não estatais e da influência exercida por mecanismos internacionais que não sejam decorrentes da coordenação entre os atores, como o processo de difusão. Um exemplo de processo de difusão é a adaptação, que ocorre quando, para se adaptar ao cenário internacional, os Estados adotam normas globais.

Esses são alguns exemplos de como as teorias das relações internacionais podem ajudar a compreender o fenômeno do movimento global anticorrupção. Cabe agora esclarecer sobre o método que guiou o presente estudo.

### **Método e Desenho da Pesquisa**

Visando a alcançar o objetivo proposto no presente estudo, que é a análise da influência dos mecanismos internacionais anticorrupção no plano doméstico, a pesquisa foi dividida em três partes principais. Nas duas primeiras partes foram usadas basicamente fontes secundárias (bibliografia, índices e notícias de jornal) enquanto que a última foi dedicada a analisar dados provenientes de fontes primárias (documentos originais das convenções, informações fornecidas nos sites das organizações internacionais e de governos).

A escolha do método qualitativo deve-se ao caráter das perguntas levantadas. As perguntas que guiam o estudo são: i) quais os motivos que levam os atores a aderirem às normas anticorrupção?; ii) quais os pontos fortes e fracos desse movimento?; iii) quais as dificuldades em concretizá-los? Nessas perguntas levantadas, a preocupação é entender as razões que levam o movimento global anticorrupção a existir e que levam os atores a aderirem a ele.

Na primeira etapa (que foi desenvolvida no Capítulo 1), a pesquisa foi dedicada a conhecer as naturezas da corrupção (passo 1) e do movimento global anticorrupção (passo 2). No primeiro passo foram coletadas informações sobre a natureza da corrupção. Este passo foi subdividido em três partes: i) as raízes da corrupção; ii) conceitos; iii) causas e consequências. Nesse passo, o objetivo foi conhecer as especificidades da corrupção a fim de identificar elementos que pudessem afetar as razões pelas quais os atores aderem ao movimento



anticorrupção e a capacidade desse movimento de exercer influência no plano doméstico. As informações foram obtidas com revisão bibliográfica.

O segundo passo foi dedicado a elaborar um panorama do movimento anticorrupção. Este passo foi subdividido em duas partes. Na primeira parte, foi elaborado um traçado histórico do movimento global anticorrupção, identificando as raízes de seu surgimento. E na segunda parte, foram levantadas algumas das críticas feitas em relação ao movimento. As informações foram coletadas com revisão bibliográfica e notícias de escândalos.

Com o desenvolvimento da pesquisa nesses dois passos, o objetivo foi ter bases preliminares acerca do fenômeno analisado (o movimento global anticorrupção, e do fenômeno que visa a combater, a corrupção). Esse último passo permitiu identificar dois pontos principais: i) os atores tendem a aderir ao movimento global anticorrupção, motivados inicialmente pela busca por legitimidade e por atratividade (competitividade); ii) o movimento global anticorrupção encontra-se inserido no contexto de difusão do liberalismo, o que pode ser uma das causas da desconexão entre as políticas globais e as expectativas e necessidades locais (hipótese apresentada pelos críticos).

Na segunda etapa (Capítulo 2), a pesquisa foi dedicada a entender a possível relevância do movimento global anticorrupção. O objetivo foi identificar i) quais os motivos que remetem à necessidade de um movimento global anticorrupção; ii) quais as razões que podem levar os Estados e demais atores a aderirem ao movimento; iii) em quais condições o movimento pode ser útil para efetivamente combater a corrupção.

Para a realização desse objetivo, essa etapa foi subdividida em três passos. No primeiro passo, com base na natureza da corrupção analisada no capítulo anterior e nas demandas do cenário internacional, foram identificados alguns dos motivos que podem justificar a necessidade de um movimento global anticorrupção.

Os dois próximos passos – o segundo e o terceiro – foram desenvolvidos com base nas teorias das relações internacionais. Esses passos foram dedicados a identificar as razões que podem levar os atores a agirem coletivamente em temas globais, usando elementos do neoliberalismo – enquanto uma das primeiras abordagens das relações internacionais a abordar o fenômeno da cooperação e o impacto sobre os Estados –, dos estudos de regimes e dos estudos de governança global. No terceiro passo, os motivos identificados foram aplicados ao movimento, com o objetivo de verificar o que foi levantado no capítulo anterior de que os atores tendem a aderir ao movimento guiados inicialmente por uma busca por legitimidade e por atratividade. Essa aplicação foi feita combinando elementos levantados na

teoria com algumas características do movimento anticorrupção levantadas no Capítulo 1. Foram também levantadas algumas possíveis condições do movimento se tornar efetivo.

Quanto ao uso de diferentes perspectivas teóricas, o objetivo não foi elaborar uma síntese entre as teorias, o que não seria possível até porque algumas delas são baseadas em ontologias diferentes. Ao invés disso, o procedimento foi guiado por encontrar *insights* e elementos em comum, num esforço de sistematização e diálogo entre as teorias, para entender as razões que levam os Estados e demais atores a cooperarem no combate à corrupção. O argumento é a possibilidade de pluralismo teórico, advogada por alguns analistas das relações internacionais, com o argumento de que as teorias são complementares e sua combinação pode captar mais aspectos da realidade internacional<sup>14</sup>. No capítulo, as fontes usadas foram basicamente provenientes de revisão bibliográfica, com o uso de alguns índices e notícias na seção sobre a necessidade do movimento anticorrupção.

Na terceira e última etapa, realizada no Capítulo 3, o objetivo foi identificar alguns dos pontos fortes e fracos da governança anticorrupção bem como identificar alguns obstáculos, verificando a possibilidade de influência dos mecanismos internacionais anticorrupção no plano doméstico. A etapa também foi dividida em dois passos. No primeiro passo, foi aplicado um *framework* elaborado dentro da proposta de estudos de governança global. Essa escolha deve-se ao fato de que a perspectiva foi considerada a mais adequada para analisar o movimento anticorrupção tendo em conta as suas características, que são: i) fenômeno complexo; ii) necessidade de atuação de diversos atores provenientes de vários níveis e setores da sociedade. Por meio da análise de quatro vias de influência (regras internacionais, normas internacionais e discurso, mercados e acesso direto aos processos de formulação política), foram analisados: i) a coerência entre os mecanismos, isto é, se estão trabalhando para um propósito em comum ou para propósitos diferentes; ii) alguns dos atores envolvidos e os papéis desempenhados nas diferentes vias; iii) a interação entre as vias.

No segundo passo desta etapa foi elaborada uma análise combinando as observações e resultados obtidos com as etapas anteriores para fazer um levantamento de alguns dos obstáculos enfrentados pelo movimento e possibilidades de influência. Nesta última etapa,

---

<sup>14</sup> Entre os autores que consideraram a possibilidade do pluralismo teórico, seja por síntese, seja por diálogo entre as teorias, estão Rocha, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI,; Keohane, Robert O. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*. Vol. 32, número 4, dezembro de 1988, pp.379-396; Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies*. Volume 26. 2000, pp.3-33.

foram usados dados primários (documentos e informações oficiais) e secundários (revisão bibliográfica).

À parte o objetivo que guiou o estudo, que é analisar a influência dos mecanismos internacionais anticorrupção no plano doméstico, o objetivo maior foi conhecer e analisar o movimento global anticorrupção a partir da ótica das relações internacionais. Esse parece ser um esforço de análise interessante, que tem como propósito analisar um fenômeno cujos instrumentos têm se difundido rapidamente e que, portanto, merece mais atenção por parte dos analistas. O esforço de conhecer mais sobre esse tema pode também fornecer ideias para a análise de outros temas da agenda global, que são igualmente complexos e que requerem a atuação ativa de atores estatais e não estatais. Por fim, os resultados aqui obtidos merecem novas discussões e análises que, como em qualquer assunto das ciências sociais, não se esgota.

## CAPÍTULO 1

# “*Talking the Talk*”: A emergência do movimento global anticorrupção

O movimento global anticorrupção surgiu na década de 1990, sendo um dos novos temas que compuseram a nova agenda global, que surgiu em decorrência de um cenário global em transformação e de uma conjuntura favorável. Até os anos 1970, com a predominância da corrente funcionalista-modernizante, a corrupção era tida como um mecanismo corretivo para economias altamente reguladas e/ou como resultado inevitável de forças diversas. A partir desta década, em decorrência de escândalos de corrupção, o interesse para se entender a corrupção e os seus efeitos cresceram gradualmente, ocorrendo um *boom* após o fim do conflito bipolar.

Ainda não há um consenso com relação aos efeitos negativos da corrupção. Enquanto uns estudos argumentam que o fenômeno afeta os gastos públicos, outros apontam que a correlação não é evidente. O resultado é similar em outras correlações. Apesar disso, a maioria<sup>1</sup> dos especialistas em corrupção concorda que a corrupção tem efeitos negativos tanto nos países em desenvolvimento quanto nos países desenvolvidos, variando apenas a extensão e o grau em que ocorre<sup>2</sup>. Muitas dúvidas permanecem também com relação ao seu combate: deve-se focar apenas em reduzir os incentivos que levam a ser corrupto? Quais as condições que levam um indivíduo a agir de maneira corrupta? E, mais ainda, a ação coordenada internacional pode de fato ajudar no combate à corrupção?

Para responder a essas perguntas, é necessário compreender a natureza da corrupção, bem como do movimento global anticorrupção. Dividido em cinco seções, o objetivo deste primeiro capítulo é, portanto, analisar a natureza da corrupção bem como as raízes e fatores de emergência do movimento global contra a corrupção. Na primeira seção são analisadas as raízes da corrupção, isto é, quais as condições que levam o indivíduo a ser corrupto com foco na corrupção moderna, que surge junto com o Estado-nação. A segunda seção trata de alguns dos vários conceitos de corrupção, importantes para compreender não só o fenômeno, mas

---

<sup>1</sup> À exceção de um ou outro funcionalista remanescente. Ver Andvig, Jens Chr.; Fjeldstad, Odd-Helge *et al.* *Corruption: a review of contemporary research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2001.

<sup>2</sup> Acosta, Fernando. *Canada and new challenges posed by corruption in a new world order*. Royal Canadian Mounted Police. Research and Evaluation Branch, 2003; Andvig e Fjeldstad, 2001; Heineman Jr., Ben; Heimann, Fritz. The Long War against Corruption. *Foreign Affairs*. Vol. 85, número3, 2006, pp. 75-86.

também para entender as suas causas, consequências e possíveis formas de combate. A terceira seção aborda as causas e os efeitos do fenômeno expondo alguns das análises feitas pela ciência política, pela economia e pela antropologia.

Por fim, a quarta e a quinta seção têm como objetivo elaborar um panorama do movimento global anticorrupção, com a exposição de alguns de seus aspectos positivos e negativos. Enquanto a quarta seção foca no desenvolvimento histórico, a quinta tem como objeto de análise os efeitos colaterais levantados por críticos da luta anticorrupção.

A partir do estudo da natureza da corrupção e do desenvolvimento histórico do movimento global anticorrupção almeja-se formar as bases para a análise da influência dos mecanismos globais anticorrupção, objetivo principal do estudo proposto.

### **A Corrupção I: Raízes**

Pensar sobre o problema da corrupção leva à reflexão sobre valores morais e desvios de comportamento. Espera-se de figuras públicas – políticos, burocratas ou empresários – valores como: transparência, honestidade, jogo limpo e honra pessoal. Entretanto, casos de corrupção são noticiados cotidianamente em todo o globo. Questiona-se: por que a corrupção ocorre? Quais as condições que levam um indivíduo a ser corrupto? A corrupção está relacionada a um desvio de caráter ou deve ser considerada como um problema afeito ao sistema? Buscar respostas para estas perguntas implica conhecer as raízes da corrupção.

A corrupção é um fenômeno antigo e seu conceito clássico é “*corruption is the equivalent of the decomposition of a political regime*”<sup>3</sup>. O termo corrupção foi utilizado desde Cícero e Aristóteles até Maquiavel e Weber, na tradição filosófica e sociológica. Estudos recentes, contudo, identificam as estruturas da corrupção atual na ascensão do próprio Estado moderno<sup>4</sup>. Nas bases da corrupção, há duas formas de abordar o assunto:

- i) Por parte dos indivíduos: os cidadãos de uma sociedade corrupta não se sentem motivados a agir de maneira honesta, pois os demais membros da sociedade tendem a ser corruptos;

---

<sup>3</sup> “*corruption (...) is the equivalent of the decomposition of a political regime*” (Acosta, 2003, p.6). Tradução livre. O conceito foi largamente utilizado também até meados do século XX. Exemplos de autores que o utilizaram: Raymond Aron, em *Democracy and Totalitarianism*; Proudhon e sua visão do federalismo. Este significado é usado basicamente em trabalhos filosóficos ou históricos.

<sup>4</sup> Olson, Mancur. *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorship*. New York: Basic Books, 2000; Gambetta e Platteau *apud* Andvig e Fjeldstad, 2001.

- ii) Por parte de figuras públicas (políticos, burocratas, empresários): estes se sentem motivados a serem corruptos por encontrarem uma conjuntura favorável, constituída por uma combinação de incentivos, como o fato de os ganhos serem maiores do que os riscos de serem pegos e de haver baixa probabilidade de punição. Há também sociedades em que a corrupção é um dos elementos do tecido constitutivo do Estado. Por exemplo, sociedades patrimonialistas e clientelistas que não transitaram para uma democracia estável.

Assim, a partir de estudos sobre as estruturas da corrupção pode-se destacar como pontos principais: i) os incentivos para ser corrupto; ii) desincentivos para ser honesto; iii) a relevância da *confiança* como valor social. Para entender por que o corrupto age dessa forma, a abordagem que mais se dedicou à esta análise foi a microeconômica. Essa abordagem analisa a lógica dos incentivos<sup>5</sup> para ser corrupto (e.g. Mancur Olson<sup>6</sup>), ou dos desincentivos<sup>7</sup> para ser honesto (e.g. Platteau e Gambetta<sup>8</sup>). Porém, para explicar o Estado patrimonialista e clientelista em sociedades não ocidentais, é importante considerar também a perspectiva antropológica.

Nas bases da corrupção moderna, Mancur Olson identifica uma conjuntura favorável criada pela ascensão do Estado moderno, tanto no surgimento da corrupção quanto no seu combate. Na mesma linha, Platteau afirma que, para entender a corrupção é necessário compreender o papel desempenhado pelo Estado<sup>9</sup>.

Na linha dos incentivos e analisando as estruturas e a formação do Estado moderno, Olson<sup>10</sup> analisa as relações entre a lógica do poder e o crescimento econômico, e identifica incentivos/desincentivos para o líder ser corrupto. Seu argumento é o de que a adoção de

---

<sup>5</sup> *Incentivos* é uma situação que ocorre quando o indivíduo tem a oportunidade de obter ganhos, com baixos riscos de ser pego e punido. A microeconomia desenvolveu vários estudos analisando a questão dos incentivos. Uma das fórmulas mais difundidas é a de Robert Klitgaard:  $C=M+D-A$ , onde C equivale a corrupção; M, monopólio; D, discricção; e A, *accountability* (Klitgaard, Robert. International Cooperation against Corruption. *Finance & Development*. Março de 1998).

<sup>6</sup> Olson, 2000.

<sup>7</sup> Vários autores observam que a corrupção é um fenômeno onde as expectativas da ação do outro é relevante. Assim, se eu vivo num sistema corrupto, espero que o outro também o será. Seguindo este pensamento, não terei incentivos para agir honestamente, pois me sentirei como o único indivíduo levando desvantagem. Ver: Gambetta e Platteau *apud* Andvig e Fjeldstad, 2001; e Rothstein, Bo. Anti-corruption: a Big Bang Theory. *The Quality of Government Institute Working Paper Series*. Volume 3, 2007.

<sup>8</sup> *apud* Andvig; Fjeldstad, 2001.

<sup>9</sup> *Op.cit.*

<sup>10</sup> Olson, 2000.

democracias estáveis e visões de longo prazo na política pelos Estados são fundamentais para o crescimento econômico. Olson observa que neste tipo de regime, os incentivos para agir de maneira honesta são maiores do que o contrário.

Com base na lógica do poder, Olson examina a transição de sociedades sem governo e sem estruturas legais consolidadas para democracias. Assim, o primeiro tipo de sociedade, sem segurança e sujeita a assaltos por parte de bandidos nômades, prefere ser dominada por um “bandido estacionário”. Este bandido estável cobraria uma taxa de segurança, o que por sua vez, é bom para ele e tolerável para a sociedade já que os valores das taxas são inferiores às incertezas da falta de segurança. Interessado na renda estável, este bandido tende a manter as taxas em um valor razoável. Caso o valor seja demasiado alto, a população não se sentirá estimulada a produzir e os efeitos desta queda de produção serão sentidas pelo próprio bandido. O aumento do nível de produção e, conseqüentemente, de seus ganhos também leva o bandido a prover bens públicos, assegurando certo nível de bem-estar à população. O espaço para a corrupção surge na cobrança de taxas. O “bandido estacionário” entende o Estado como propriedade sua – ele detém o monopólio – e distinções entre público e privado são tênues. A presença do “bandido estável”, provendo segurança e bens públicos para que os indivíduos possam produzir e investir em melhorias transforma-se gradualmente no Estado. Apesar de ambos autocratas e democratas tenderem a agir de acordo com uma lógica de interesses e a buscarem maximizar seus ganhos, numa democracia os cidadãos tendem a serem mais beneficiados. Isso ocorre porque, como em uma democracia o poder não está concentrado no líder, o democrata tende a realizar um bom governo a fim de ser reeleito.

Sobre a questão da confiança no relacionamento entre os cidadãos de uma sociedade, necessária o seu desenvolvimento, destacam-se as análises de Platteau e Gambetta<sup>11</sup>. Para Platteau, resolver problemas de ordem social de instituições de mercado é pré-condição para o desenvolvimento econômico. O Estado exerce uma função importante no sentido de regular as transações. Note-se que a ascensão de trocas viáveis se deu simultaneamente à ascensão do Estado. Assim, num contexto de mercado isolado, a transação tende a ocorrer como no Dilema do Prisioneiro<sup>12</sup>. Personalizar a transação é o primeiro passo para resolver conflitos e

---

<sup>11</sup> *apud* Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>12</sup> O Dilema do Prisioneiro, proveniente da teoria dos jogos, expõe como dois atores com interesses comuns podem ter resultados piores quando não cooperam. Problemas de comunicação gera desconfiança e os envolvidos tendem a não cooperar. Assim, dois acusados de um crime são interrogados separadamente. A cada um é oferecida a possibilidade de delatar o outro primeiro e obter a pena mais branda. Se ambos delataram,

construir confiança entre parceiros comerciais. Quando se amplia à escala das transações, como ocorre numa economia moderna, obter a personalização torna-se ainda mais difícil, e outros mecanismos de confiança são necessários. Assim, é preciso que exista um *assurance game*, i.e., se alguém age honestamente, o outro também agirá.

O *assurance game* pode ser alcançado de duas maneiras. A primeira delas é a internalização de normas auto-sustentáveis de honestidade, de forma que o dilema do prisioneiro seja transformando num *assurance game*. Esta confiança será restabelecida caso os custos morais de agir como o único trapaceador sejam mais altos do que os ganhos provenientes da corrupção. O limite de se introduzir apenas as normas como solução para problemas políticos é que elas podem ou não ser adotadas e internacionalizadas por um número significativo de pessoas para que sejam “auto-confirmantes” (*self-confirming*).

A segunda maneira se dá por meio do monitoramento da instituição pública, com a possibilidade real de punição em caso de corrupção. Desta forma garante-se o mínimo de eficiência no desempenho e honestidade imparcial por parte do político e do burocrata. O limite do monitoramento já está presente na própria questão moral: honestidade imparcial é uma norma que implica honestidade na relação com o outro, mesmo sendo anônimo. Na sua análise da relação confiança-corrupção, Platteau destaca a importância de construir confiança nas transações, o que é fundamental para a eficiência e o crescimento.

Uma segunda situação que ilustra a questão da confiança é explorada por Gambetta<sup>13</sup>. A ascensão da máfia e seu domínio dos comerciantes implica também uma relação de confiança. Em situações de baixa confiança e direitos de propriedade incertos, o comerciante contrata a máfia para prover segurança (numa situação bastante similar à apresentada por Olson para descrever o “bandido estacionário”). A máfia, assim como o Estado de Platteau e o bandido estacionário de Olson, cria um ambiente onde as transações se tornam possíveis. E seria a máfia corrupta? Gambetta observa que em algumas situações sim, porém na maioria dos casos a máfia tende a não ser corrupta com os seus “clientes”. A possibilidade de “trabalho” da máfia depende da reputação de confiabilidade. Quando a máfia se torna institucionalizada a ponto de cobrar taxas de segurança, até mesmo dos não

---

pegarão pena máxima. Se nenhum delatar, ambos serão condenados a um tempo de prisão inferior, apenas o que as provas acusam. A melhor opção para ambos é a cooperação, mas como não tem como se comunicar, tendem a optar pela delação (Nogueira, João Pontes; Messari, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, pp.92-3).

<sup>13</sup> *apud* Andvig e Fjeldstad, 2001.



envolvidos, ela torna-se uma *quasi-public organization*.

Um elemento-chave entre as três situações é a confiança, tanto a existência quanto a falta dela. Isso se aplica se o indivíduo não se sente motivado a ser honesto – pois os demais também não o são – e se o indivíduo se apóia numa *quasi-public organization* (máfia, bandido estacionário, etc) ou no Estado. Os agentes tendem a agir com base nas expectativas que têm em relação ao comportamento do outro<sup>14</sup>.

Bo Rothstein observa que a corrupção é uma instituição informal: “a corrupção sistêmica é uma instituição informal, e então tende a ser movida pelas crenças dos agentes sobre as crenças dos outros agentes”<sup>15</sup>. Em razão disso a corrupção é um fenômeno “pegajoso”<sup>16</sup>, isto é, uma vez que se instala no sistema, é difícil se livrar dela. Isto porque como os indivíduos tendem a agir de acordo com as suas expectativas em relação ao comportamento dos outros, uma vez que as práticas corruptas se tornam difundidas, não há mais incentivo para agir honestamente. Esta situação gera um “equilíbrio ineficiente”<sup>17</sup>. Cada indivíduo espera que o outro seja corrupto, por conseguinte a ação coletiva para o bem comum não acontece, pois a maioria dos jogadores age de maneira a maximizar utilidade. Além de ser “pegajosa”, a corrupção também é *frequency-dependent equilibria*: os ganhos esperados dependem da quantidade de pessoas que se espera que sejam corruptas.

Portanto, no caso da corrupção, são três elementos que interferem na decisão do indivíduo: a moral, a racionalidade e também as expectativas em relação ao comportamento dos outros, que pode ser denominada como “*interactive rationality*” – racionalidade interativa<sup>18</sup>. Essa ideia de *racionalidade interativa*, desenvolvida por Robert Aumann e Jacques Dreeze, é assim definida por Rothstein:

[a]o analisar situações de interação estratégica, deve-se ter em consideração que nem todos os agentes serão racionais, mas quando estão decidindo “como jogar” todos os agentes precisam considerar qual a estratégia mais provável para os outros agentes (racionais)<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001; Rothstein, 2007.

<sup>15</sup> Tradução livre. “(...) *systemic corruption is very much an informal institution, and since it is likely to be driven by agents' beliefs about other agents' beliefs*”. Rothstein, 2007.

<sup>16</sup> Tradução livre. “*sticky*”. *Op.cit.*

<sup>17</sup> Rothstein, 2007. Analisando as ideias de Platteau e Rothstein, é possível identificar os dois tipos de equilíbrio, ineficiente e eficiente. Enquanto a corrupção gera um “equilíbrio ineficiente”, o equilíbrio eficiente é alcançado num contexto de confiança, i.e., os indivíduos tendem a agir honestamente, pois acredita-se que os demais também assim o agirão.

<sup>18</sup> *op.cit.*

<sup>19</sup> “*when analyzing situations of strategic interaction, one should take into account not only that all agents may be rational, but that when deciding 'how to play', all agents must reason about what is the most likely strategy*”

Nesse sentido, o contexto real em que o indivíduo se encontra inserido é relevante para as suas decisões entre agir ou não honestamente. A existência ou não de corrupção caracteriza um sistema profundo de crenças (baseado nesta ideia de expectativas mútuas).

Esta análise de Rothstein é útil para se compreender como um cidadão que está inserido num contexto corrupto tende a agir. Porém, há situações em que os indivíduos são desonestos não só por fazer parte de um sistema corrupto. Como Olson observa na sua análise microeconômica das bases da corrupção, há Estados nos quais o patrimonialismo é enraizado, neste caso, sociedades que não transitaram para uma democracia moderna e estável<sup>20</sup>. Nessas situações, o grupo mais forte (elite) que domina uma sociedade e estabelece as instituições tende a pautar suas decisões tendo como base a *oportunidade* de ganhos.

Nos Estados patrimonialistas e clientelistas, a corrupção é parte do tecido constitutivo estatal. Estudos antropológicos<sup>21</sup> mostram que no caso da África, o que ocorre é uma criminalização do próprio Estado. As redes clientelistas administram diversas atividades, inclusive as tidas como criminosas a partir da perspectiva do direito internacional. O Estado é uma estrutura de dominação de classe e a corrupção tende a ser um dos elementos de enriquecimento da elite. Porém, analisar a corrupção nessas sociedades é mais do que analisar uma questão de incentivos. A busca por aplicar instituições ocidentais em sociedades não-ocidentais desconsidera dois fatores fundamentais. O primeiro deles é o aspecto cultural, ignorando que nestas sociedades a distinção entre público e privado é diferente. Segundo, os resultados da implantação de instituições ocidentais podem variar de acordo com o contexto<sup>22</sup>.

Resumindo, os indivíduos agem de acordo com a moral, a racionalidade e as expectativas mútuas, tendo como base o contexto real no qual se encontram inseridos. Se neste contexto houver corrupção, os indivíduos tendem a ser corruptos ainda que não concordem, por pautarem o seu comportamento por aquilo que acreditam que será o comportamento do outro. Como o contexto tem como base um sistema de crenças e as pessoas agem de maneira honesta ou não de acordo com o que a realidade lhes mostra, a corrupção é um fenômeno que impregna a sociedade e se perpetua por meio de um círculo vicioso.

---

*for all the other (rational) agents*”. Tradução livre. (*apud* Rothstein, *op.cit.*).

<sup>20</sup> Olson, 2000.

<sup>21</sup> Analisados por Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>22</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

Combinando as análises de Platteau, Olson, Gambetta e Rothstein, o combate à corrupção implica ações complementares e interdependentes, afetando simultaneamente os desincentivos para ser honesto e os incentivos para ser corrupto. No que se refere aos desincentivos para ser honesto, é importante desenvolver um sistema, um contexto favorável para o desenvolvimento da confiança nas transações (passando pela confiança no outro). Deve-se buscar uma situação de equilíbrio eficiente, onde o desincentivo em ser honesto é substituído pelo incentivo em não ser corrupto. Para se alcançar esta confiança nas transações com anônimos, Rothstein argumenta que é necessário haver a transição de uma cultura política particularista para uma universal<sup>23</sup>. É necessário, portanto, transitar de uma “ordem com limitado acesso social”, marcada por acessos privilegiados e construída com base em relações personalistas, para uma “ordem social de acesso aberto”, que segue a forma de governança impessoal weberiana, tendo como norma básica a prática dos contratos impessoais<sup>24</sup>. Já nos incentivos para ser corrupto, a solução está em inverter para uma situação de desincentivo, também buscando um equilíbrio eficiente: os custos de incorrer em práticas corruptas deve ser maiores do que os ganhos. Estas soluções têm seus limites no caso dos Estados patrimonialistas e na dimensão cultural. Cabe ressaltar que as análises de Rothstein, Olson, Platteau e Gambetta não consideram que Estados em regiões não-ocidentais em que foi implantado o modelo ocidental estatal artificialmente podem necessitar de soluções diferentes e adequadas às especificidades e necessidades locais.

## **A Corrupção II: Conceitos**

Não há consenso sobre o conceito da corrupção. Uma das dificuldades de definir o que é corrupção esbarra na escolha de qual abordagem é escolhida para analisar o fenômeno, para identificar as causas e as consequências, bem como para apontar as soluções. As perguntas básicas por trás da definição do conceito são: deve-se adotar um conceito amplo ou restrito? O que realmente se entende por corrupção?

Uma primeira concepção versa que a ideia de corrupção não envolve apenas atos diretos de propina e extorsão, mas também toda a tendência do indivíduo de agir de maneira

---

<sup>23</sup> Rothstein, 2007.

<sup>24</sup> Rothstein, *op.cit.*.

incorreta. Nessa concepção, a vida pública e a vida privada estão interligadas. Assim, a inaptidão em ser honesto com os próximos, indica uma inabilidade de ser honesto em sociedade, onde o vínculo social é mais frágil. Em outra concepção, a corrupção refere-se apenas a atos que impactam a sociedade e a vida pública, como não oferecer propina ao médico por um atendimento exclusivo ou não aceitar ser extorquido por funcionários públicos<sup>25</sup>. Um terceiro grupo adota um conceito ainda mais restrito, pois afirma que atos de corrupção são apenas aqueles explicitados na lei.

Nas distinções entre conceitos amplos e restritos, várias disciplinas contribuem para a formulação do conceito de corrupção. As principais são a economia, o direito, a ciência política e a antropologia. Nesta seção, será utilizada a seguinte divisão de conceitos: i) centrada no mercado; ii) centrada no interesse público; iii) centrada na lei e em outras regulamentações; iv) centrada na opinião pública; v) centrada no cargo público<sup>26</sup>. O objetivo é descrever as características principais de cada conceito e os seus limites.

#### *Definições centradas no mercado*

A abordagem centrada no mercado é a que largamente domina os estudos recentes sobre a corrupção. Resulta dos estudos sobre os custos econômicos da corrupção que se originaram em 1970 e que se opõem à teoria funcionalista que considera a corrupção como um fator de desenvolvimento. Na década de 1990, a abordagem mercadológica contribuiu para o surgimento do movimento internacional anticorrupção e foi simultaneamente alimentada por ele<sup>27</sup>. Os líderes desse movimento – Banco Mundial, FMI, OCDE – legitimaram o seu discurso com análises econômicas e econométricas, e ao mesmo tempo ampliaram o espaço para mais análises. Entre os fundadores desta escola estão Susan Rose-

---

<sup>25</sup> Agnes Heller e Ferenc Fehér observam que, na formação da cidadania existem dois tipos básicos de *ethos*: um denso e um frouxo. No *ethos* denso, todas as esferas da vida do cidadão estão conectadas, sendo que a atitude em uma esfera necessariamente refletirá atitudes semelhantes em outras esferas. Nesse sentido, ser um bom cidadão também implica ser um bom amigo. No *ethos* frouxo, a vida pública e a vida privada são separadas e o fato de alguém ser bom amigo ou não, não influencia na sua atuação enquanto cidadão no que se refere às responsabilidades sociais. (*A condição política pós-moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998).

<sup>26</sup> Para esta divisão dos conceitos, foram combinadas as categorias propostas por dois autores: Acosta (2003) e Brel Brel, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro vol. 30, número I, Janeiro/Fevereiro de 1996, p.64-77.

<sup>27</sup> McCoy, Jennifer L.; Heckel, Heather. The emergence of a global anti-corruption norm. *International Politics*, vol. 38, 2001, pp.65-90.

Ackerman, Edward C. Banfield e Jean Cartier-Bresson<sup>28</sup>.

A ideia-base do grupo/corrente mercadológica(a) concebe a corrupção como o uso ilegal de mecanismos de mercado, em que os envolvidos nos atos corruptos tomam suas decisões tendo como base princípios de mercado, como oportunidades, custos e incentivos. Esta abordagem analisa a corrupção dentro da lógica dos incentivos. Isto significa que, havendo condições favoráveis, isto é, existindo oportunidades e se os custos forem baixos (como, por exemplo, o risco de um corrupto ser pego e punido), os indivíduos tenderão a ser corruptos<sup>29</sup>. A corrupção é um crime de racionalidade e não de disposição moral<sup>30</sup>. O agente (político ou burocrata) tem o monopólio da função e da informação, privilegiado pela falta de transparência e pela ausência de *accountability*<sup>31</sup>. Os cidadãos se encontram numa situação de desvantagem, uma vez que não têm acesso às informações e, assim, a reação frente ao aparato estatal, organizado e estruturado, é difícil<sup>32</sup>.

Dentro da abordagem mercadológica, a solução para o problema da corrupção tem como fundamento a construção de sistemas que reduzem as oportunidades para a ocorrência da prática corrupta. Assim, os monopólios das funções públicas precisam ser reduzidos ou regulados<sup>33</sup>; a discricção precisa ser clareada; a transparência aperfeiçoada; e a probabilidade de ser pego e punido, em caso de corrupção, deve ser real<sup>34</sup>.

O argumento para o foco na construção de sistemas fortes baseia-se na probabilidade de existir indivíduos no sistema que não agirão de acordo com a moral. Robert Klitgaard argumenta que a criação deste sistema forte como solução é mais viáveis do que a produção de novas leis, de mais controles, ou a produção de mudança de mentalidade por meio de uma revolução ética. Na sua visão, leis e controles são ineficientes quando os sistemas sociais não estão prontos para implementá-los. Um despertar moral pode até ocorrer, mas dificilmente ocorrerá pela vontade de líderes políticos<sup>35</sup>.

O conceito econômico, contudo, não considera dois pontos extremamente importantes: as dimensões ética e sociocultural. Ainda que o sistema não deva se basear

---

<sup>28</sup> Acosta, 2003.

<sup>29</sup> Rose-Ackerman *apud* Brel, 1996.

<sup>30</sup> Klitgaard, 1998.

<sup>31</sup> Cartier-Bresson *apud* Acosta, 2003; Klitgaard, 2008.

<sup>32</sup> Cartier-Bresson *apud* Acosta, *op.cit.*

<sup>33</sup> Por exemplo, aumentando a quantidade de agentes que podem emitir um passaporte, aumentando a competitividade entre os agentes.

<sup>34</sup> Klitgaard, 1998.

<sup>35</sup> *Op.cit.*

apenas na moral, não é possível desconsiderá-la por completo. Como observa Rothstein<sup>36</sup>, uma ação imparcial por parte dos agentes já implica certa moralidade, até para a construção do próprio sistema. Logo, uma concepção de corrupção não pode desconsiderar completamente esse elemento e uma estratégia combinada entre moralidade e racionalidade será mais efetiva, conforme foi argumentado no item anterior. Quanto à dimensão sociocultural, não abordada na definição mercadológica, há que se ter em conta que a corrupção é uma troca social e que as transferências – não apenas de dinheiro ou de outros bens tangíveis – ocorrem numa estrutura social com diversos significados culturais e morais. Dois exemplos em que a corrupção envolve mais a dimensão sociocultural são o clientelismo e o nepotismo<sup>37</sup>.

### *Definições centradas no interesse público*

Ao contrário da abordagem anterior, que exclui a dimensão ética, a definição centrada no interesse público volta a atenção para as questões ético-morais. As definições de corrupção dentro desta linha têm como fundamento o juízo de bem, o que, por sua vez, envolve juízo de finalidade, ou seja, “algo é bom na medida em que foi feito ou instituído para tal fim e realiza de fato este fim”<sup>38</sup>. Logo, os órgãos e funcionários públicos só são considerados bons a partir do momento em que realizam o fim que lhes foi atribuído.

A partir dessa corrente, define-se a corrupção como “padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto”<sup>39</sup>. Este padrão de desvio é associado a motivações particulares, isto é, o ganho privado a partir da espoliação do público, violando dessa forma o interesse comum (finalidade dos órgãos e funcionários do serviço público).

---

<sup>36</sup> Rothstein, 2007.

<sup>37</sup> Andvig; Fjeldstad, 2001.

<sup>38</sup> Brel, 1996, p. 67.

<sup>39</sup> Friedrich *apud* Brel, 1996, p. 67. A versão original do pensamento de Friedrich pode ser encontrada em Acosta (2003) “pode-se dizer que corrupção existe sempre que alguém que tem poder e que é responsável por fazer coisas, isto é, que é responsável funcionalmente ou tem um cargo, é recompensado monetariamente ou por meios não legalmente providos, induzido a agir em favor de quem fornece a recompensa e então prejudica o público e os seus interesses”. “(...) *corruption can be said to exist whenever a power-holder who is charge of doing things, i.e., who is responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favor whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests*”. Tradução livre.

Os problemas com relação a esta definição centram-se principalmente na complexidade da definição de interesse público. Para definir as violações desse interesse é necessário que antes se defina o que constitui o interesse público. E tal definição é difícil de alcançar, devido às conotações ideológicas dos grupos de interesse em competição. Cada grupo tem suas próprias visões, geralmente divergentes e conflitantes em relação à dos demais grupos, o que representa um empecilho para a constituição e definição de um interesse comum. Outro problema de conceituar corrupção com base no interesse público é que, por ser baseada no juízo de finalidade, pode implicar a aceitação e legitimação de meios para fins nem sempre claros, como o crime em nome da segurança nacional<sup>40</sup>. Outra crítica à esta concepção ressalta que o dano ao interesse público é mais uma consequência do que uma parte da corrupção em si<sup>41</sup>.

#### *Definições centradas na lei e em outras regulamentações*

As definições centradas na lei e em regulamentações são as mais restritivas. Elas fundamentam-se na ideia de que práticas corruptas são apenas as que se encontram descritas na norma: “ação corrupta como aquela que viola alguma norma escrita ou não-escrita a respeito das finalidades próprias para as quais um órgão ou instituição pública foi criado”<sup>42</sup>.

Entre as críticas a esta abordagem legalista destaca-se a observação de que a corrupção não ocorre em todos os casos de violação das leis ou normas. O cerne da questão encontra-se no risco à solidariedade social, na priorização dos interesses individuais em detrimento dos coletivos, constituindo uma ameaça para a coesão social. A crítica de Andvig e Fjeldstad<sup>43</sup> com relação ao conceito econômico, afirmando que se desconsidera o fato de que a corrupção é uma troca social, também pode ser aplicada neste caso. Outras críticas observam que nem todas as formas de corrupção foram fixadas por leis e normas – há atos que não estão na lei, mas que são considerados não éticos pelos indivíduos; além do que há de se verificar quão idôneo é o redator da norma<sup>44</sup>. Além do mais, o que é ilegal em uma

---

<sup>40</sup> Brel, 1996.

<sup>41</sup> Philip *apud* Acosta, 2003.

<sup>42</sup> Leys *apud* Brel, *op.cit.*, p.69

<sup>43</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>44</sup> Brel, 1996; Nice, David C. The policy consequences of political corruption. *Political Behavior*, vol. 8, número 3, 1986, pp. 287-295.

jurisdição, pode não ser em outra. Isto dificulta ações conjuntas entre jurisdições para o combate da corrupção<sup>45</sup>.

### *Definições centradas na opinião pública*

As definições de corrupção baseadas na opinião pública têm como foco o que a maioria dos cidadãos considera como corrupção. Um dos principais teóricos desta corrente é o Arnold J. Heidenheimer, que demonstra que a corrupção varia de sociedade para sociedade, adotando como base a *percepção* dos indivíduos. Assim, para ele, a maioria dos atos corruptos é uma forma de transação social. Cada transação cria um grau diferente de especificidade de obrigações entre as partes<sup>46</sup>. Quanto mais vaga a obrigação, menos específicos serão os benefícios. Trocas políticas extremamente semelhantes com trocas sociais são difíceis de serem classificadas como corrupção. Sendo as práticas corruptas inseridas neste contexto social e, ainda que os cidadãos sejam conhecedores das normas oficiais, alguns atos corruptos não serão considerados corrupção por não serem assim definidos pelos próprios indivíduos. Heidenheimer salienta também que outro fator que influencia na definição do que é corrupção de acordo com a percepção dos indivíduos é o nível de desenvolvimento das sociedades. Quanto mais desenvolvidas em termos políticos, mais integradas são as sociedades, e os cidadãos mais socializados, sendo as normas internalizadas por cada um deles<sup>47</sup>.

Heidenheimer categorizou a corrupção em três níveis: preta, branca e cinza. A primeira categoria refere-se a atos em que tanto o público quanto a elite, seguindo o princípio do respeito à maioria e ao consenso, têm como reprováveis os atos que estão de acordo com os princípios estabelecidos consensualmente. A segunda inclui os atos que ambos os grupos sociais julgam ser toleráveis. E a última refere-se aos atos que alguns desejam que sejam punidos enquanto outros os toleram. O estudo conduzido por Heidenheimer exerceu grande influência na área de pesquisa sobre corrupção. Um de seus efeitos foi a criação do índice de percepção da *Transparency International*<sup>48</sup> que, apesar de alguns problemas metodológicos, ainda é considerado o principal índice de mensuração da corrupção do mundo<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Nice, 1986.

<sup>46</sup> O suborno, por exemplo, cria obrigação para o funcionário público (Brel, 1996).

<sup>47</sup> Brel, 1996.

<sup>48</sup> A *Transparency International* é uma das organizações mais influentes na área de anticorrupção. Foi criada em 1993 por ex-executivos do Banco Mundial e inicialmente financiada pela USAID (*U.S. Agency for International Development*) (Heineman e Heimann Jr, 2006). Com sede em Berlim, a organização está presente em mais de



Dois pontos principais limitam a aplicação desta abordagem: i) metodologia; e ii) imprevisibilidade no comportamento dos indivíduos. No que concerne à metodologia, o obstáculo é que os cientistas políticos, como uma elite que conhece o problema *de fora*, ao conduzir pesquisas para a elaboração dos índices, podem alterar as hipóteses e o método, alterando também as percepções. Outro limitante é que, muitas vezes, os entrevistados são empresários que não são cidadãos do país o qual estão sendo questionados. De forma que grande parte dos índices de percepção resume-se a entrevistar empresários estrangeiros ao país – por exemplo, entrevistar um empresário do Canadá sobre a corrupção no Brasil –, que têm a sua própria percepção de como a corrupção ocorre em determinado lugar, baseado nos seus pré-conceitos<sup>50</sup>. Nesse sentido, uma boa metodologia é essencial para se minimizar interferências e para obter o máximo da percepção subjetiva dos cidadãos.

Esta abordagem baseada na percepção pública tem um ponto forte em relação às demais: é a que mais permite a análise de componentes subjetivos como crença, valor, sentimento e atitude. Essas características facilitam a compreensão do problema da corrupção<sup>51</sup>.

#### *Definições centradas no cargo público*

O conjunto de definições centradas no cargo público tem como foco o desvio de comportamento em relação ao comportamento que se espera que o indivíduo tenha quando na função pública ou quando lida com alguém que trabalha no setor público<sup>52</sup>.

Esta definição tem dois limites principais: i) a corrupção é entendida como um fenômeno estritamente comportamental, um desvio individual; ii) excessivamente centrada no comportamento do corruptor, sem considerar o do corrompido<sup>53</sup>. Com relação ao primeiro

---

100 países. Criou alguns dos índices de corrupção mais utilizados na área: o *Corruption Perceptions Index*, que é um ranking dos países de acordo com os níveis de corrupção no setor público, conforme a percepção dos indivíduos entrevistados; o *Bribe Payers Index*, que mensura a probabilidade dos países pagarem propina em transações comerciais internacionais, baseado na percepção de empresários; e o *Global Corruption Barometer*, que se baseia nas experiências e percepções de indivíduos com relação à corrupção. Para acessar os índices e mais informações sobre a organização: [www.transparency.org](http://www.transparency.org); último acesso em 29 de maio de 2012.

<sup>49</sup> Brel, *op.cit.*

<sup>50</sup> Ivanov, Kalin. *The Limits of a Global Campaign Against Corruption*. Bracking, Sarah. *Corruption and Development: the anti-corruption campaign*. Basingstoke, UK: Palgrave MacMillan, 2008.

<sup>51</sup> Brel, 1996.

<sup>52</sup> Acosta, 2003.

<sup>53</sup> Acosta, *op.cit.*

limite, de fato, atualmente concebe-se a corrupção como um fenômeno no qual a sua incidência varia não só da moral do indivíduo ou dos incentivos, mas também do contexto no qual ele está inserido, é um fenômeno que se explica também pela *racionalidade interativa*, de Rothstein<sup>54</sup>.

Todas as abordagens listadas acima demonstram as diversas possibilidades de se analisar o mesmo fenômeno a partir de diversas perspectivas. Demonstram ainda que alcançar um conceito único e que se encaixe em todas as sociedades é particularmente difícil. A dimensão cultural-normativa é, provavelmente, o maior empecilho para a definição de um conceito universal da corrupção.

Com efeito, a dificuldade de definir o conceito deve-se ao fato de que há um julgamento moral nas definições:

Quando se enuncia um juízo ético, não se é neutro ou indiferente: avalia-se, aprova-se, reprovase, expressa-se atitude a favor ou contra. E, como já havia salientado Durkheim, as diversas consciências percebem diferentemente os aspectos, mesmo os mais essenciais, da moral: ‘cada um de nós tem seu daltonismo moral especial’. Ao buscarmos dar sentido à realidade, encontramos-nos todos, porém, como seres históricos vinculados a determinadas ideias de valor num processo de significação que é individual, mas também cultural. As ideias de valor orientam o investigador, determinando o objeto e os limites de cada estudo. (...) [T]ambém a inserção dos estudiosos em campos disciplinares específicos determina influências decorrentes dos paradigmas em vigor nesses vários campos e que funcionam como base mínima de referência para conceituações e formulações teóricas<sup>55</sup>.

Destarte, em decorrência da dificuldade de se alcançar uma visão única dos diversos interesses, é necessário que ou se admita que um único conceito é limitado, ainda que seja amplo, ou se aceite definições diversas de corrupção<sup>56</sup>. A solução mais difundida para esta divergência com relação à definição da corrupção tem sido a adoção de um conceito único e amplo, ainda que limitado. Atualmente, o conceito mais utilizado tem sido o de corrupção como “abuso de poder confiado para ganho privado<sup>57</sup>. Convém ressaltar, entretanto, que convenções anticorrupção como a da ONU e a da OEA, não definem a corrupção.

---

<sup>54</sup> Rothstein, 2007.

<sup>55</sup> Brel, 1996, p.75.

<sup>56</sup> Brel, 1996.

<sup>57</sup> “*misuse of entrusted power for private gain*”. Tradução livre. Gephart, Malte. *Conceptualizing Conceptions of Corruption: Challenges for the International Anti-Corruption Campaign*. GIGA (German Institute for Global and

### A Corrupção III: Causas e Consequências

Assim como não há consenso sobre os conceitos de corrupção, também não há com relação as suas causas e as suas consequências. Intuitivamente, atribuiu-se à corrupção diversos efeitos negativos que afetam aspectos dos campos econômico, social e psicológico. Neste item, serão expostas as causas e as consequências da corrupção de acordo com cada perspectiva e com base no estudo *Corruption: a review of contemporary research*, de Jens Chr. Andvig e Odd-Helge Fjeldstad<sup>58</sup>. As três escolas principais são a ciência política, a antropologia e a economia. Andvig e Fjeldstad destacam que, apesar da divisão feita por escola, as três perspectivas se inter-relacionam e os estudos, em geral, não se restringem a apenas uma delas. Por meio da exposição dos principais argumentos e ideias, o objetivo é demonstrar o estágio de desenvolvimento dos estudos sobre corrupção.

#### *Ciência Política*

Embora os estudos econômicos dominem largamente o campo de estudos sobre corrupção, a ciência política tem tido um interesse cada vez maior na matéria. Este interesse parte da crescente importância que é atribuída ao papel do Estado no mundo em desenvolvimento e sua função para o crescimento econômico, redistribuição de riquezas e bem-estar<sup>59</sup>. E, apesar dos estudos econômicos serem importantes, considerar a dimensão política é fundamental para entender o problema da corrupção.

Andvig e Fjeldstad observam que a abordagem da ciência política com relação à corrupção se desenvolveu mais em um contexto de análise de tipos de regimes políticos: autoritarismo *versus* democracia; regime orientado para o desenvolvimento social *versus* neopatrimonialismo. A abordagem da corrupção na ciência política convencional desenvolveu-se principalmente na análise da relação entre corrupção e regime político. O argumento básico é que a relação democracia-corrupção é negativa, e para a correção do problema, deve-se aplicar a “lei da democratização”, que se apoia em três mecanismos principais: i) fortalecimento das instituições democráticas; ii) fortalecimento da sociedade civil; iii)

---

Area Studies) Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations Working Papers, Hamburgo, 2009, p.16.

<sup>58</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>59</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

reformas no setor público<sup>60</sup>.

A ciência política observa que em sistemas não democráticos há uma correlação positiva entre autoritarismo e altos níveis de corrupção. Note-se que entre os sistemas não democráticos existem diversas distinções: controlado/não controlado, previsível/imprevisível, funcional/disfuncional. Nesse sentido, um sistema autocrático controlado é melhor do que um não controlado, pois o líder, que tem controle sobre a política e a economia, também o tem sobre a corrupção, sendo menos danoso para a economia e os investimentos. Outra distinção feita é a entre os autocratas benevolentes, i.e., orientados para o desenvolvimento; e os cleptocratas<sup>61</sup>. Os primeiros tendem a buscar a maximização da riqueza da sociedade, numa lógica similar à descrita por Olson<sup>62</sup> com referência ao “bandido estacionário”. Há ainda os Estados neopatrimonialistas, com um alto nível de informalidade. Para esses Estados, a ciência política ainda tem o que desenvolver: seu enfoque é essencialmente nos aspectos formais<sup>63</sup>.

Três escolas principais dominam o campo da ciência política: i) a modernização; b) teoria da dependência, neo-marxista ou teoria do subdesenvolvimento; iii) neopatrimonialista. A primeira escola, a da modernização, baseia-se na dicotomia tradicional/moderno utilizada nos estudos sobre desenvolvimento da metade do século XX, com foco na construção do Estado, em engenharia institucional e em políticas orientadas para o aspecto econômico. Os pontos principais são: i) foco no crescimento econômico; ii) liberalismo; iii) Estado pequeno; iv) eficiência e política de “*trickle down*” são mais importantes do que a própria democracia em si. A escola modernizante está diretamente conectada com a funcionalista. A escola funcionalista, que vigorou até 1970, argumentava que a corrupção era um combustível necessário, o “óleo que lubrificava as rodas do comércio”<sup>64</sup>.

A escola da dependência, por sua vez, argumentava que o Terceiro Mundo encontrava-se subdesenvolvido devido à sua condição periférica, explorada, neo-colonial. Argumentava-se ainda que esses países tendiam ao autoritarismo e ao subdesenvolvimento

---

<sup>60</sup> Andvig e Fjeldstad, *op.cit.* As causas da corrupção estão nas falhas do sistema político, especialmente no denominado “déficit democrático”, e.g., sistema de pesos e contrapesos, transparência, etc.

<sup>61</sup> *Op.cit.*

<sup>62</sup> Olson, 2000.

<sup>63</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>64</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001. Outros autores que, ao estudarem a emergência do movimento anticorrupção e a mudança de pensamento a partir da década de 1970, também expuseram o argumento funcionalista foram: Heineman Jr. e Heimann, 2006; McCoy e Heckel, 2001; Kaufmann, Daniel. Corruption: The Facts. *Foreign Policy*. Número 107. 1997, pp.114-131.

político, incluindo como problema a corrupção, devido ao fato de as elites políticas locais serem manipuladas pelas multinacionais e pelos governos ocidentais, servindo aos seus interesses<sup>65</sup>.

Por último, a escola neopatrimonialista, ao contrário do tradicional foco da ciência política nas instituições formais, foca nos aspectos informais da política africana. O que se observa é que as relações políticas personalistas, o clientelismo e a corrupção política estão profundamente enraizados nos Estados na África. Os teóricos patrimonialistas dividem-se, em geral, em duas posições. A primeira delas versa a favor da construção do Estado como solução para o fim do patrimonialismo. Enquanto que a segunda argumenta que os Estados africanos são uma “concha vazia”, e a corrupção é natural<sup>66</sup>.

Ainda na perspectiva da ciência política, argumenta-se que as soluções para a corrupção encontram-se nas características dos Estados desenvolvidos e democráticos: amplo setor privado, que oferece maiores oportunidades de enriquecimento; Estado pequeno; funcionamento melhor de órgãos de controle e maior transparência<sup>67</sup>. A grande maioria dos teóricos argumenta a favor desta linha, entre eles: Klitgaard<sup>68</sup>, Kaufmann<sup>69</sup> e Rose-Ackerman<sup>70</sup>. Aqui, porém, cabem duas contestações: e os escândalos políticos que acontecem com frequência também no Primeiro Mundo?<sup>71</sup> Como explicar dentro deste modelo de Estado mínimo, países como os escandinavos, que têm índices de corrupção extremamente baixos e têm implantado o Estado máximo?<sup>72</sup>

Quanto ao argumento de que a solução para a corrupção seria a “lei da democratização”, observa-se que não há evidências de que existe uma relação causal entre

---

<sup>65</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>66</sup> *Op.cit.*

<sup>67</sup> *Op.cit.*

<sup>68</sup> Klitgaard, 1998.

<sup>69</sup> Kaufmann, 1997.

<sup>70</sup> Rose-Ackerman, Susan. A economia política da corrupção. Elliot, K.. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 59-102.

<sup>71</sup> Andvig, Jens Christopher. *International Corruption*. Bull, Martin J.; Newell, James L. *Corruption in Contemporary Politics*. Palgrave Macmillan, 2003, pp.207-219.

<sup>72</sup> Essa é um questionamento que Rothstein (2007) faz: o modelo mais difundido para a solução da corrupção advoga a favor do liberalismo e do Estado mínimo. Porém, este modelo contrapõe-se ao existente nos países escandinavos, com índices de corrupção próximos ao zero. No último *Corruption Perceptions Index* da *Transparency International* (2011) os países escandinavos ficaram classificados nas seguintes posições: Finlândia 2º; Dinamarca 2º; Suécia 4º; Noruega 6º (o índice ordena os países a partir dos menos corruptos até os mais corruptos) (*Transparency International. 2011 Corruption Perceptions Index*. 2012. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>; último acesso: 28 de maio de 2012). Rothstein argumenta também que a população de países que estão lutando contra a corrupção, como os localizados no Leste Europeu, almejam não apenas resolver o problema da corrupção em si, mas também alcançar um modelo de Estado que os forneça certa qualidade de vida e bem-estar.

ambos. Em geral, países pobres são mais corruptos do que países ricos, o que torna difícil averiguar se os países ricos são menos corruptos em decorrência do crescimento econômico (fatores econômicos) ou em decorrência da democracia (fatores políticos). Além dos mais, em países em processo de transição do modelo autoritário para o democrático o que se observa é um aumento no nível de corrupção. Parte da explicação dessa situação é similar ao que ocorre no sistema autocrático com controle, isto é, onde o líder tem controle sobre a burocracia e sobre as transações, influenciando no nível de corrupção. A perda desse controle resultaria em maior corrupção, pelo menos no período de transição entre um sistema e outro<sup>73</sup>.

Logo, a democracia por si só não explica menores índices de corrupção. Por outro lado, o que se conseguiu averiguar até hoje é que países com mais tempo de democracia tendem a ser menos corruptos. Os impactos da democracia e do crescimento econômico nos níveis de corrupção tendem a ser percebidos apenas no longo prazo<sup>74</sup>. A democracia, ao mesmo tempo em que oferece maiores possibilidades para corrupção, também oferece maiores oportunidades para o seu combate, já que as sociedades abertas tendem a ser mais expostas. O modelo democrático também oferece mais mecanismos para disciplinar os governantes, entre eles: i) eleições justas e livres, além do risco de não ser reeleito<sup>75</sup>; ii) imprensa livre; iii) qualidade institucional (setor público com melhor performance, carreira pública com recrutamento justo e possibilidade de promoção<sup>76</sup>).

Para a perspectiva da ciência política, os principais impactos da corrupção são: i) inabilidade do Estado de receber impostos, comprometendo os investimentos e a oferta de serviços públicos; ii) Estado impotente para implementar políticas de desenvolvimento coerentes e racionais, os investimentos tendem a ser redirecionados a setores que provêm maior enriquecimento; iii) a redistribuição dos recursos não é feita de maneira justa e eficiente entre os grupos e as regiões; iv) a sociedade e a economia ficam à mercê das prioridades políticas<sup>77</sup>.

A corrupção também torna o sistema político ilegítimo. Manifestações podem ocorrer em decorrência dos escândalos políticos. Se o combate à corrupção for constituído

---

<sup>73</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>74</sup> *Op.cit.*

<sup>75</sup> Este é um ponto que Olson (2000), seguindo o modelo da escolha racional, destacou também: nas democracias livres e estáveis, os líderes tendem a agir de maneira correta e a promover o desenvolvimento da sociedade almejando a reeleição.

<sup>76</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>77</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

basicamente de retórica com pouca ação, o povo tende a considerar todo o sistema político desonesto e ilegítimo, resultando em apatia política e não-participação<sup>78</sup> - esse é um dos “efeitos colaterais” do movimento global anticorrupção quando esse não demonstra resultados efetivos, discussão que será aprofundada na última seção do presente capítulo. Por fim, a corrupção também afeta o jogo político, que sofre uma decadência institucional. Apesar de não ser possível estabelecer uma relação entre democracia e níveis de corrupção, o mesmo conjunto de soluções para a corrupção auxiliam no aprofundamento da democracia<sup>79</sup> – por exemplo, eleições livres e justas; mídia livre e acesso à informação.

### *Antropologia*

A perspectiva antropológica da corrupção tem como base a observação de que o que cada nação ou povo entende como ato corrupto é determinado cultural e localmente ao invés de seguir regras universais. Entretanto, embora haja especificidades locais, o modelo institucional de Estado foi importado do modelo racional-legal weberiano em sociedades diferentes e sem identificação com esse modelo. A questão é: até onde o modelo Weberiano racional-legal de burocracia, ocidental, se aplica a contextos não ocidentais?<sup>80</sup>

Em seu estudo, Andvig e Fjeldstad demonstram que, em perspectiva histórica, o modelo racional-legal vem de longa tradição nos países europeus. Estudos demonstram a relação entre a ideia taxonômica de organização do século XVII e a concepção de burocracia moderna de Weber, isto é, há certa continuidade entre princípios organizacionais anteriores. A ideia de burocracia moderna é resultado de eventos históricos que ocorreram ao longo do tempo. Na própria Europa, o cargo público era visto como propriedade privada<sup>81</sup> e a mudança para o modelo racional-legal foi um processo interno, longo, amadurecido no seio da sociedade europeia.

Enquanto na Inglaterra a implantação do modelo burocrático foi resultado de um longo processo, na África e na Ásia, este modelo é herança colonial. Sem conexão com as

---

<sup>78</sup> Rothstein, 2007; Ivanov, 2008.

<sup>79</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>80</sup> *Op.cit.*

<sup>81</sup> Rothstein (2007) ressalta que, na Suécia, até meados do século XIX os níveis de corrupção eram equivalentes aos níveis hoje existentes na Romênia. E o cargo público era visto como propriedade privada. Esta mudança teve início em 1842, com políticas direcionadas à melhoria da educação. Entre os anos de 1855-1875 a Suécia sofreu um processo anticorrupção “big bang”, i.e., várias medidas políticas aplicadas em diversas áreas e que resultou na redução da corrupção na sociedade sueca aos níveis atuais.

suas realidades locais, os Estados coloniais já eram ineficientes e assim continuaram<sup>82</sup>. A aplicação da burocracia ocidental em contextos diferentes pode, portanto, levar a resultados diferentes.

Um dos conceitos de corrupção mais aceitos e difundidos é o de “*abuso da função pública para ganhos privados*” que pressupõe uma esfera pública separada da privada. A perspectiva antropológica demonstra que há limites neste conceito. Em primeiro lugar, a noção de cargo público é ocidental. Em algumas sociedades, o indivíduo deve lealdade antes à sua família e a amigos e não a instituições. Esta é a realidade em regiões como Índia, Bangladesh e no mundo árabe<sup>83</sup>, por exemplo. Segundo, procedimentos legais não seguem a lógica racional ocidental, mas, sim, a lógica conservadora, onde há a preferência por manter o *status quo* e a corrupção é vista até como uma forma de humanizar a burocracia.

A perspectiva antropológica defende o uso de um conceito mais amplo. Olivier de Sardan propôs o termo “corrupção complexa” a fim de incluir uma maior diversidade de comportamento social. Esta “corrupção complexa” inclui, portanto, atos como nepotismo, abuso de poder e outros geralmente não incluídos em conceitos jurídicos restritos. Usos de termos restritos, como o legalista, pode gerar problemas, como: i) desconsidera atos que não estão dentro da lei; ii) legislação e concepção de legalidade variam de país para país; iii) depende da estrutura, que pode ser neutra, objetiva e não política. No entanto, até mesmo o que deve ser considerado ato corrupto vai depender do contexto social onde a transação ocorre<sup>84</sup>.

O foco da perspectiva antropológica não é legitimar ações ilegais, mas demonstrar que o que é ilegal varia de país para país. Se os cidadãos de um lugar não entenderem as práticas como corruptas (e condenáveis), reformas serão difíceis de ser implementadas. A

---

<sup>82</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>83</sup> Lawrence Rosen, antropólogo da Princeton University, em seu artigo “*Understanding Corruption*”, expõe como a corrupção é entendida de maneira diferente nos países árabes, como pode observar em suas viagens. Para os árabes, corrupção é não favorecer a sua rede de família, amigos e conhecidos, pois é esta rede social de confiança que forma a ordem social: “*Corruption is the failure to share any largess you have received with those with whom you have formed ties of dependence*”. (Rosen, Lawrence. *Understanding Corruption. The American Interest*. Volume 5, número 4, Março/Abril de 2010. Disponível em: <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=792>; último acesso: 28 de maio de 2012). Mesmo sua visão do Estado, para os árabes, é melhor conviver com a corrupção do que viver em um caos, sem um líder que mantenha a sociedade organizada. Este último argumento converge com a visão da preferência por um “bandido estacionário” do Olson (2000), ou mesmo a visão da ciência política, exposta anteriormente, de que em alguns Estados, é melhor um regime autoritário com controle sobre a corrupção, do que regimes não controlados, onde a corrupção é descentralizada, imprevisível e, portanto, negativa para investimentos e empreendedorismo (Andvig; Fjeldstad, 2001).

<sup>84</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.



questão antropológica é importante para compreender uma das limitações do movimento global anticorrupção, que é a desconexão entre as normas e políticas globais e a realidade local, como será discutido na última seção do capítulo. O movimento anticorrupção precisa considerar este fator.

### *Economia*

A escola econômica tem predominado no campo de estudos sobre a corrupção. Vários autores proeminentes na área utilizam, em grande parte, teorias econômicas para compreender o fenômeno, entre eles: Daniel Kaufmann, Susan Rose-Ackerman, Robert Klitgaard, Bo Rothstein, Andvig e Fjeldstad. Esses autores utilizam métodos da macro e da microeconomia e analisam tanto as causas quanto as consequências da corrupção.

Na macroeconomia, as pesquisas empíricas acerca das causas da corrupção focam em instituições políticas, regulações, sistemas legais, PIB, salários do setor público, dimensões culturais, pobreza e impactos do colonialismo<sup>85</sup>. Tais pesquisas, com bases em índices, identificam correlação entre tipos de governo, desigualdade e outros itens com a corrupção, porém relações de causalidade continuam não comprovadas, apesar de alcançarem resultados bastante positivos<sup>86</sup>.

Ainda dentro dos estudos de causas, as principais relações analisadas são: corrupção e os níveis de desenvolvimento econômico; direitos políticos e democracia; federalismo e descentralização; política de contratação e salários no setor público; abertura internacional e comércio. Em alguns casos, a correlação é encontrada de maneira mais evidente, porém na maioria das situações, a correlação não é tão clara, podendo inclusive ter críticas com argumentos opostos. Outra crítica aos estudos econométricos chama a atenção para o fato de que análises de regressão não substituem análises históricas<sup>87</sup>.

As análises da correlação entre o desenvolvimento econômico e a corrupção tem

---

<sup>85</sup> Andvig; Fjeldstad, 2001.

<sup>86</sup> Andvig e Fjeldstad (*op.cit.*) expõem que as pesquisas *cross-country*, com bases nas percepções, são subjetivas, porém os resultados são relevantes, pois : i) as comparações *cross-country* de fontes diferentes tendem a ser altamente correlacionadas umas com as outras, o mesmo valendo para a comparação no longo do tempo; ii) índices de percepção feitos com pessoas do setor privado internacional tende a ser correlacionada com índices elaborados com base na percepção dos cidadãos de cada país; iii) pesquisas evidenciam que índices de percepção influenciam decisões de investimento, crescimento e comportamento político dos indivíduos; iv) o *Corruption Perception Index*, da *Transparency International* correlaciona positivamente com o tamanho da economia formal.

<sup>87</sup> *Idem.*

como argumento básico a ideia de que quanto maior o nível de desenvolvimento econômico, maior tende a ser o nível de exposição em casos de corrupção. Isso ocorre em função de níveis educacionais mais altos e de relações despersonalizadas. Casos de corrupção expostos levam a um estigma social negativo que os indivíduos tendem a evitar. Porém, esse estigma não é tão alto em sociedades tradicionais, onde a distinção público e privado é tênue. Nesse sentido, uma das soluções possíveis para o problema da corrupção é a transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna complexa<sup>88</sup>.

A relação entre direitos políticos, democracia e corrupção não é tão evidente. A democracia pode tanto coibir quanto fomentar a corrupção. Argumentos que observam o aumento de possibilidades de práticas corruptas proporcionadas pela democracia destacam que a competição política pode aumentar a demanda por fundos de campanha e, conseqüentemente, aumentar as chances de influência política duvidosa; além da oportunidade para eleitores venderem os seus votos. Inversamente, a democracia também pode auxiliar a coibir a corrupção. Numa democracia, a possibilidade do corrupto ser denunciado é maior: pela participação cidadã, ao monitorar e expor os políticos e burocratas; pelas eleições livres, em que os políticos têm o risco de não conseguirem ser eleitos e/ou reeleitos, ou mesmo porque a oposição pode denunciá-los, almejando obter o cargo; e pela imprensa livre e associações, que também denunciam os abusos. Contudo, nos estudos transversais relacionando democracia-corrupção, a influência da democracia – que não é determinante – ocorre no longo prazo e variando de acordo com o tipo de democracia. Logo, democracia e crescimento econômico tendem a fazer diferença nas causas e conseqüências da corrupção no longo prazo<sup>89</sup>.

A abordagem econômica analisa também se há relação entre o centralização e descentralização política (ou maior ou menor centralização das decisões políticas) e corrupção. A relação positiva entre a descentralização e a redução da corrupção tem como argumentos principais: pressão social é maior, em decorrência de um monitoramento também maior; empecilho ao monopólio do funcionário público sobre os cidadãos<sup>90</sup>; e competição no provimento dos serviços públicos reduz o espaço para a corrupção. Outros analistas, porém, observam que a descentralização pode ter efeitos negativos e aumentar o nível de corrupção

---

<sup>88</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>89</sup> *Op.cit.*

<sup>90</sup> Na teoria do agente-principal, desenvolvida por Klitgaard (1998) e largamente difundida e utilizada, a fórmula é:  $C = D + M - A$ , onde C é corrupção, D é discricção, M é monopólio e A é accountability.

por três razões principais. A primeira é que, para o corruptor, a descentralização torna sua ação mais fácil por ter de influenciar apenas um determinado setor do governo. Neste caso, considera-se que em um sistema centralizado o controle é maior e exerce o papel de reforçar a honestidade. Na segunda razão tem-se que a corrupção no nível local confere aos funcionários locais maior discricionariedade e que a pressão por parte de elites e grupos locais são maiores. E, por fim, considera-se que a corrupção que ocorre apenas no nível local é mais fácil de ser ocultada por meio da intimidação das testemunhas<sup>91</sup>.

Quanto à política de recrutamento e as políticas salariais do setor público, há o argumento de que maiores salários inibiriam a corrupção, já que os indivíduos teriam suas necessidades supridas. O que se observa é que os salários e a estabilidade no emprego não têm tanta importância quanto o recrutamento e o avanço na carreira por meritocracia<sup>92</sup>. Estudos apontam para há importância da política salarial, mas com reservas. Jakob Svensson<sup>93</sup> argumenta que, em algumas condições, o nível salarial pode auxiliar no combate à corrupção. Um exemplo é quando não há valor fixo para o suborno. O funcionário que recebe um salário mais alto detém um poder de barganha mais alto. Por outro lado, o indivíduo se sente desencorajado a oferecer suborno devido aos custos, que se tornam mais altos do que os benefícios. Contudo, apesar de este ter sido o resultado empírico obtido na escola macroeconômica, muitas políticas nesse sentido permanecem sendo formuladas e implantadas. E muitos advogam os seus resultados benéficos, enquanto outros observam que, num sistema de livre mercado, em que a probabilidade de enriquecimento é maior no setor privado, é onde haverá menos chances de corrupção<sup>94</sup>.

Com relação à abertura e ao comércio internacional, parte dos estudos observaram que países com uma “abertura natural” combatem mais a corrupção. Partindo do pressuposto de que corrupção afasta mais o comércio e o investimento internacionais do que os domésticos, os países com abertura natural gastarão mais recursos construindo boas instituições. Esta relação não se aplica a todos os casos: à parte desta propensão “natural”, políticas comerciais não exercem uma influência relevante nos níveis de corrupção. Apesar disso, a abertura é positiva em muitos aspectos, pois países com maior nível de corrupção

---

<sup>91</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>92</sup> Andvig e Fjeldstad, *op.cit.*

<sup>93</sup> Svensson, Jakob. Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19, número 3, 2005, pp. 19-42.

<sup>94</sup> Svensson, *op.cit.*

recebem menos investimentos externos diretos. Por outro lado, investimentos externos diretos e PIB influenciam no progresso técnico, na sobrevivência do regime no longo prazo e na estabilidade macroeconômica. Por todos estes aspectos, uma economia global aberta influencia um país a combater a corrupção<sup>95</sup>.

Além dos estudos das causas da corrupção, a economia também se dedica à análise das consequências. Nesse campo, analisam-se temas semelhantes aos das causas, porém com o foco inverso. Assim, estudam-se os custos e os benefícios da corrupção; os impactos da corrupção nas regulações do setor público, nos investimentos, no crescimento econômico, nos gastos públicos, no comércio e na administração internacionais, e na economia informal<sup>96</sup>.

Os estudos acerca dos custos e dos benefícios da corrupção mudaram de perspectiva ao longo do tempo. Em meados do século XX, argumentava-se que a corrupção era benéfica ao lidar com economias altamente reguladoras. Essa posição era defendida por parte da escola modernizante e funcionalista. Essa tendência mudou a partir da década de 1970, quando, em decorrência dos primeiros eventos que começaram a sedimentar o caminho para o surgimento do movimento global anticorrupção aconteceram, gerou-se forte sentimento anticorrupção e interesse renovado da academia<sup>97</sup>. A partir desta época, vários estudos começaram a demonstrar os elevados custos da corrupção, contra-argumentando a teoria funcionalista.

Com relação às consequências para as regulações no setor público, questiona-se se são elas a causa da corrupção ou se ocorre o inverso, isto é, se a corrupção é que gera iniciativas de regulamentação. Alguns teóricos afirmam que as regulações fazem parte de estratégias de funcionários públicos para que os cidadãos se vejam obrigados ou estimulados a pagar suborno. Num sistema descentralizado, o cidadão só depende de um funcionário para obter o serviço desejado mais rápido; por outro lado, na centralização, o indivíduo se sentiria ainda mais compelido a subornar devido ao longo e lento caminho que o processo terá que percorrer<sup>98</sup>.

Outra questão refere-se à relação entre as variações no volume de investimentos externos e a corrupção. Conforme descrito acima na análise do comércio internacional como causa/solução para a corrupção, o investimento doméstico também é afetado. Em uma das

---

<sup>95</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>96</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>97</sup> Ver o próximo item do presente capítulo: “O Movimento Internacional Anticorrupção I: Surgimento e Evolução”.

<sup>98</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

pesquisas, por meio de um índice composto – “eficiência burocrática”<sup>99</sup> –, Paolo Mauro observa que a corrupção tem um impacto negativo no nível de investimento e que, se Bangladesh aumentasse a integridade de sua burocracia ao nível do Uruguai, sua taxa de investimento cresceria em 5%. Wedeman contesta Mauro e observa que é necessário diferenciar as formas da corrupção: há casos em que o Estado e as elites atuam como “saqueadores”, afetando o crescimento econômico, assim como há casos em que o Estado atua estimulando o crescimento e a geração de riqueza. Logo, o impacto da corrupção precisa ser uma combinação entre incidência e estrutura. De forma similar à divisão feita na ciência política entre previsibilidade e imprevisibilidade, os investimentos na economia dividem o Estado em três categorias ou formas de combinação: i) alta corrupção + baixa previsibilidade = pior para os investimentos; ii) alto nível de corrupção + alta previsibilidade = moderado para os investimentos; iii) baixa corrupção + alta previsibilidade = melhor situação para os investimentos<sup>100</sup>.

No que se refere ao crescimento econômico, há correlação entre a posição de um país em índices de corrupção e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita deste país. Contudo, não se gera uma causalidade nessa correlação, o que suscita dúvidas se um país é pobre por causa da corrupção ou se, inversamente, é corrupto por causa da pobreza. Os resultados dos estudos analisando a relação corrupção-crescimento econômico demonstram uma correlação frágil. Em alguns casos, o impacto apareceu como frágil; em outros, os impactos demonstraram afetar mais a acumulação do que a produtividade de capital, uma provável razão para não se observar uma conexão direta entre corrupção e crescimento. A corrupção pode afetar o crescimento econômico por diversos canais. Um deles é a qualidade do investimento, o que por sua vez afeta a produtividade de capital e, por consequência, o PIB<sup>101</sup>.

Com relação às despesas públicas, altos níveis de corrupção tendem a influenciar o processo de decisão de investimentos públicos, favorecendo obras e projetos que são mais fáceis de obter rendas ilegais. Apesar de tudo, não há evidências claras de que a corrupção aumente os gastos públicos. O que os dados têm revelado é que a corrupção reduz os gastos em educação<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup>O índice criado por Mauro (*apud* Andvig; Fjeldstad, *op.cit*) combina três indicadores: sistema judiciário, formalidades burocráticas e corrupção.

<sup>100</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>101</sup> Andvig e Fjeldstad, *op.cit*.

<sup>102</sup>Um estudo que argumenta que a corrupção aumenta os investimentos públicos e reduz a sua produtividade é o

Na relação corrupção e comércio internacional, os possíveis impactos da corrupção têm sido explorados em diversos estudos. Em um estudo quantitativo que deu bases para o surgimento do *Bribe Payers Index* – o índice da *Transparency International* que mensura a predisposição dos países a pagarem suborno para obter melhores contratos comerciais na cena internacional –, Lambsdorff<sup>103</sup> observou que países como Bélgica, França, Itália, Países Baixos e Coréia do Sul obtiveram mais vantagens no cenário comercial internacional do que países como Austrália, Malásia e Suécia. O resultado desse estudo revela que essa diferença deve-se à disposição do país em pagar propina. Como consequência, parte da responsabilidade pelos níveis de suborno no comércio internacional também deve ser atribuída aos países exportadores. Fernando Acosta tem um argumento semelhante. A responsabilidade pelos níveis de suborno transnacional não se deve só aos países receptores de propina, geralmente países em desenvolvimento. Não se pode desconsiderar o papel exercido por aqueles que aceitam pagá-la<sup>104</sup>. No mesmo estudo que analisa a relação “abertura natural” e corrupção, também se encontram efeitos da corrupção nas importações. A “abertura natural” proporciona baixos níveis de corrupção e alta propensão às importações. Numa via de duas mãos, a corrupção é causada por um baixo nível de abertura e causa baixa propensão ao comércio<sup>105</sup>.

Outro estudo observou que grande variação nas taxas de importação aumenta a oportunidade para oficiais da aduana obterem benefícios ao manipular a classificação dos bens importados. O argumento básico é que as burocracias mais corruptas tenderão a desenvolver maior diversidade tarifária. Apesar disso, quando se combina os estudos das consequências com as causas, a relação empírica entre barreiras comerciais e corrupção parece ser tênue. Há três possíveis explicações para este fenômeno. A primeira delas versa que, mesmo em lugares onde as tarifas são baixas, os funcionários tendem a cobrar a diferença, o que no fim equivaleria a pagar o suborno para se esquivar de taxas altas. Esta diferença seria paga para acelerar o processo ou mesmo para garantir que os bens serão liberados. Isto contrabalança os efeitos de que tarifas mais altas significam que alfandegários

---

de Tanzi e Davoodi (*apud* Andvig; Fjeldstad, 2001). O mesmo estudo analisou os impactos da corrupção no crescimento econômico, onde chegou-se à conclusão de que afeta na qualidade dos investimentos públicos, afetando a produtividade do capital e, como consequência, o do PIB.

<sup>103</sup> *apud* Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>104</sup> 2003.

<sup>105</sup> Wei *apud* Andvig e Fjeldstad, 2001.

têm mais a oferecer aos importadores na forma de tarifas não pagas<sup>106</sup>.

A segunda razão é que os custos de transação de coletar propinas ou impostos são menores quando a fronteira está sendo controlada. A soma de importações e exportações equivale a uma parcela considerável do PIB e desta forma é mais simples para a burocracia acompanhá-lo. Por um lado, um aumento nas tarifas significa que o grau de abertura é reduzido, e há menos opção para reter mercadorias. Ou seja, uma redução nos níveis de abertura ao comércio externo significaria menos chance para corrupção,. Por outro lado, uma parcela do comércio externo pode ser derivada de propinas. Estes efeitos, aparentemente opostos, enfraquecem qualquer associação empírica entre corrupção e abertura<sup>107</sup>.

A terceira explicação observa que tarifas altas com uma fraca administração alfandegária podem resultar em mais contrabando e, por conseguinte, em menos corrupção agregada. A propina não coletada pelos funcionários da aduana poderia ser parcialmente apropriada pela polícia<sup>108</sup>.

Com relação à economia informal, a corrupção pode ser tanto causa quanto consequência. Como causa, tem-se que qualquer atividade ilegal necessita de proteção burocrática e política, o que só pode ser obtido por meio de corrupção. Esta demanda por ilegalidade também pode ser gerada pelos altos custos para registro legal, bem como pelo comportamento da burocracia na sua capacidade legal. Como consequência, a corrupção também leva ao crescimento do mercado informal<sup>109</sup>, como outros estudos indicam. A relação empírica positiva entre corrupção e a economia informal é estabelecida uma vez que a economia informal é um dos meios pelos quais a corrupção se enraíza na sociedade<sup>110</sup>.

A apresentação das três perspectivas expõe um panorama da pesquisa sobre corrupção até o presente momento. O desenvolvimento de estudos sobre o fenômeno é importante não apenas para conhecer o fenômeno, mas a própria academia teve um papel importante na formação da conjuntura favorável para o surgimento do movimento internacional anticorrupção, como será observado a seguir.

---

<sup>106</sup> Andvig e Fjeldstad, *op.cit.*

<sup>107</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>108</sup> Andvig e Fjeldstad, *op.cit.*

<sup>109</sup> Friedman *et al apud* Andvig, *op.cit.*

<sup>110</sup>Relação causa-consequência: crescimento econômico, comércio internacional, gastos públicos, taxa de investimento, tamanho da economia informal. Com relação ao crescimento econômico: nem sempre dá para fazer esta ligação, porque pode ser uma relação que afete mais países com baixa corrupção, pois países altamente corruptos, mas com alto nível de previsibilidade, a corrupção não afeta os investimentos. Com relação aos gastos públicos, não se há certeza de que os aumente, só evidências de que reduz investimentos na educação.

## O Movimento Global Anticorrupção I: Surgimento e Evolução

Diversas explicações concorrem para identificar as origens do movimento global anticorrupção. A explicação mais difundida é a que atribui ao escândalo de Watergate<sup>111</sup> e à promulgação do *Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)*<sup>112</sup>, ocorridos na década de 1970, a propulsão inicial do que viria a ser a luta anticorrupção no contexto atual. A conjuntura favorável para o surgimento de uma campanha global anticorrupção só ocorreu, contudo, em 1990. Ao idealismo e à euforia iniciais que caracterizaram o início da campanha anticorrupção foram adicionados o ceticismo e as análises críticas dos últimos anos, a despeito do seu alto grau de densidade institucional. Nesta seção, serão apresentadas e discutidas as fases de surgimento e desenvolvimento do movimento anticorrupção. O objetivo das seções “Movimento Global Anticorrupção I” e “Movimento Global Anticorrupção II” é elaborar um panorama do movimento global anticorrupção, demonstrando os seus aspectos positivos e negativos.

O movimento global anticorrupção, que emergiu no contexto pós-Guerra Fria, faz parte das campanhas que surgiram na última década do século XX e que formam o conjunto

---

<sup>111</sup> O Escândalo de *Watergate* é um termo que designa o conjunto de escândalos políticos que ocorreram nos Estados Unidos entre o período de 1972 a 1974 e culminou na renúncia do presidente Richard Nixon. Em 1972, foi noticiado que cinco pessoas foram detidas tentando instalar aparelhos de escuta nos escritórios do Comitê Nacional Democrata, no Hotel Watergate e no complexo do Comitê. Em outubro, o FBI faz a conexão entre o Watergate e a os esforços de reeleição de Nixon. Em novembro, Nixon é reeleito com grande vantagem nos votos. Em janeiro do ano seguinte, tem início as prisões de envolvidos em Watergate por conspiração. A partir de então, uma sucessão de eventos entre prisões e investigações ocorrem. Em agosto de 1974, Richard Nixon torna-se o primeiro presidente norte-americano a renunciar. (Washington Post. *The Watergate Story: Timeline*. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/timeline.html>; último acesso: 29 de maio de 2012). O escândalo teve impactos não só em termos políticos, mas também no setor empresarial norte-americano e é um dos resultados é a lei de criminalização do suborno transnacional, pago por empresas norte-americanas e que dá início propulsão ao movimento global anticorrupção.

<sup>112</sup> O *Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)*, promulgado em 1977, foi um elemento importante na luta anticorrupção. Até o escândalo de *Watergate* e a sequência de escândalos decorrentes, era comum que as empresas pagassem propina para obtenção de vantagem em transações comerciais internacionais. A partir desse evento, o cenário doméstico norte-americano sofre uma alteração e a demanda por maior integridade nas negociações internacionais emerge. A investigação conduzida pelo *U.S. Securities and Exchange Commission* demonstraram que mais de 400 empresas estavam envolvidas em pagamento de suborno. A onda de escândalos afetou a imagem do sistema político e do ambiente de negócios norte-americano e a aprovação do ato foi uma tentativa de se recuperar a integridade. O ponto-chave do FCPA é a criminalização do suborno transnacional – as empresas norte-americanas ficavam, desde então, proibidas de pagar valores para obter vantagens em negócios internacionais. Esse caráter extraterritorial da lei foi um dos passos iniciais para a formação de um regime antissuborno e anticorrupção e motivo de controvérsias entre países no cenário internacional, como será demonstrado na análise da Fase 3 do movimento anticorrupção. Para um sumário do contexto de investigação que levou ao FCPA, ver *Foreign Corrupt Practices Act's Anti-Bribery Provisions*, disponível em <http://www.lectlaw.com/files/bur21.htm>; último acesso: 02 de junho de 2012. E para informação sobre as provisões legais do FCPA, ver *The US Department of Justice, Foreign Corrupt Practices Act*, disponível em <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/>; último acesso: 02 de junho de 2012.



dos novos temas nas relações internacionais. Esses temas resultam do processo de transformação da política mundial que se tornou mais evidente a partir de 1990 e uma de suas principais características é o desafio ao modelo de Estado-nação. Nesse sentido, desafiam os padrões de governança estabelecidos, em parte por demandarem soluções concertadas entre atores estatais e atores não-estatais<sup>113</sup>.

Houve uma mudança na relação entre governantes e governados e, como consequência, a demanda por uma governança mais democrática e transparente<sup>114</sup>. Assim, a luta global anticorrupção também se encontra, de certa forma, inserida no contexto mais amplo do processo de difusão do liberalismo e da democracia que caracteriza o fim do século XX.

De acordo com Sebastian Wolf e Diana Schmidt-Pfister, o movimento global anticorrupção é composto por cinco fases<sup>115</sup>. Jennifer L. McCoy e Heather Heckel, em seu estudo sobre a emergência das normas anticorrupção, destacam a participação de diversos atores e a confluência de fatores no desenvolvimento do movimento e analisam o papel desses elementos. Classificam os atores envolvidos como empreendedores de normas, Estados

---

<sup>113</sup> James N. Rosenau, em “*Governança sem Governo*”, expõe que a transformação política mundial corrente desse período suscita a ideia de uma *governança sem governo*. Nesta governança, há espaço para a maior participação dos cidadãos, que em decorrência de fatores como a era da informação e da tecnologia, tendem a desenvolver capacidade crítica. (Rosenau, James N. A cidadania em uma ordem mundial em mutação. Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto (eds). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000). Escrevendo no exato pós-guerra, o autor também distingue “ordem global como resultados” de “ordem global como fundações”. Enquanto a palavra “ordem” tem um significado semântico carregado de valores ao qual muitas vezes atribui-se a ideia implícita de harmonia entre os grupos – vale salientar que o que é ordem para um pode ser desordem para o outro; além de valorização de poder e hierarquia nos negócios internacionais. Esta última concepção de ordem num contexto de valor traduz a ideia de que as raízes da ordem do momento encontram-se no modelo anterior de distribuição de poder. A crença difundida àquela época é de que era o momento para a construção de uma ordem “mais justa”. Nesse sentido, a ordem aparece como resultado de arranjos estabelecidos. Porém, a incerteza e a dinamicidade da realidade internacional não permitem prever se tal ordem será justa ou não. De forma que, ordem entendida como “fundações” pode explicar melhor o que acontece. As fundações incluem a viabilidade do princípio da soberania, a emergência de novos tipos de atores, como o público e os governos lidam com a questão da autoridade e a participação responsiva de cidadãos e funcionários públicos (Rosenau, James N. *The new global order: underpinnings and outcomes*. *XVth World Congress of the International Political Science Association*, Buenos Aires, Julho de 1991). Exemplos de outros temas que também são novos na agenda global incluem: HIV/Aids, terrorismo, crime organizado transnacional, meio ambiente, entre outros. Na disciplina das relações internacionais, um dos reflexos dos novos temas da agenda global foi o aumento de estudos de caráter normativo (Herz, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Revista Dados*. Vol. 40, número 2, 1997), em parte em decorrência dessa expectativa salientada por Rosenau da emergência de uma ordem “mais justa”.

<sup>114</sup> Glynn, Patrick; Kobrin, Stephen J.; Naím, Moisés. A globalização da corrupção. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

<sup>115</sup> Wolf, Sebastian; Schmidt-Pfister, Diana. Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption. *International Anti-corruption Regimes in Europe: between corruption, integration and culture*. Berlin: Nomos Publishers, 2010, pp.13-21.

críticos, e organizações-plataforma<sup>116</sup>. E os fatores causais são categorizados como meio ambiente, processo social e processo interno.

Para a análise a seguir, os termos acima são definidos como:

Os empreendedores de normas são ativistas que advogam para o surgimento e consolidação de uma norma<sup>117</sup>. Os Estados críticos são aqueles em que os governos advogam uma nova norma, semelhante ao que consta na concepção de ator hegemônico<sup>118</sup>. E as organizações-plataforma “podem ser formadas tanto para promover uma norma específica, como o *Greenpeace* e o movimento ambiental, ou podem ser organizações internacionais estabelecidas por meio das quais os empreendedores de normas advogam o seu princípio”<sup>119</sup>.

Quanto aos fatores causais, por meio ambiente, entende-se o contexto de maior de difusão do capitalismo e da democracia em que a luta anticorrupção está inserida, e que cria oportunidades tanto para a corrupção quanto para o seu controle<sup>120</sup>.

Processo social refere-se à interação entre os atores e a difusão da informação, que podem ocorrer por quatro vias. A primeira delas é a transmissão da informação, seja pelo acesso facilitado por novas tecnologias, seja pelas comunidades epistêmicas ou por participação em conferências. A segunda via é a publicidade dos escândalos e o aumento da consciência, como consequência. Terceiro, a geração de novo conhecimento empírico. E quarto, a contribuição da mudança de valores referentes ao individualismo e ao liberalismo promovida pelo meio ambiente contribuiu para o surgimento de normas relacionadas a direitos específicos<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> *Norms entrepreneurs, critical states e platform organizations*. Tradução livre. (McCoy e Heckel, 2001).

<sup>117</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>118</sup> McCoy e Heckel, *op.cit.* O ator hegemônico, dentro da teoria da estabilidade hegemônica, é aquele que é capaz de promover o surgimento e consolidação de um regime (Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. *Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. Mershon International Studies Review*. Vol. 40, número 2, 1996, pp. 177–228).

<sup>119</sup> Organizações-plataforma “(...) may either be formed to promote a specified norm, such as *Greenpeace* and the environmental movement, or may be standing international organizations from which norm entrepreneurs advocate for the principle”. Tradução livre. (McCoy e Heckel, 2001, p.71).

<sup>120</sup> “Um processo ecológico refletido nos ambientes globais em transformação, incluindo choques dramáticos e imitação, podem levar ao surgimento de uma norma (...) A difusão da democracia e do capitalismo abriram novas oportunidades para a corrupção e novas demandas para o seu controle de dentro e sem os Estados-nação”. “an ecological process reflected in changing global environments, including dramatic shocks and iteration, can lead to norm development (...) The widespread of democracy and capitalism both opened new opportunities for corruption and new demands for its control from within and without nation-states” (McCoy e Heckel, 2001, p.69).

<sup>121</sup> “(...) o processo social incluindo a interação entre os atores e a difusão da informação.” As quatro vias são: “i) a revolução da informação, a ascensão das comunidades epistêmicas, explosão de conferências onde novos atores podem se encontrar e falar sobre; ii) aumento na publicidade devido a crises ou escândalos pode provocar um choque dramático ou um rápido aumento da consciência; iii) novo conhecimento empírico; iv) valores

Por fim, o processo interno reporta-se à motivação e à cognição dos indivíduos enquanto participantes do movimento, como líderes ou não<sup>122</sup>. Nos itens a seguir, serão descritos os elementos envolvidos em cada uma das cinco fases. Para os elementos – fatores causais e atores envolvidos – adota-se o modelo desenvolvido por McCoy e Heckel e para a divisão dos períodos, adota-se as fases de Wolf e Schmidt-Pfister.

### *Fase 1: Políticas anticorrupção domésticas*

A primeira fase durou até os anos de 1970. Nesse período, as questões relativas à corrupção e ao seu combate eram tidas como assunto doméstico<sup>123</sup>. Porém, mesmo no nível doméstico, poucas iniciativas anticorrupção existiam. Alguns exemplos podem ser encontrados no Reino Unido (1889, 1906 e 1916)<sup>124</sup>, Japão (1948), Cingapura (1952) e Quênia (1956)<sup>125</sup>.

Com relação ao meio ambiente, a interdependência que fomenta a interação entre os países obteve maior força alguns anos mais tarde, com a aceleração da revolução tecnológica

---

internacionais em transformação e o desenvolvimento de redes de normas mais amplas sobre individualismo e liberalismo contribuíram para o desenvolvimento de normas mais específicas como o direitos das mulheres e os direitos humanos”. Tradução livre. “(...) *the social process, including interaction among actors and diffusion of information*” Podem ocorrer de quatro maneiras principais: “i) *the information revolution, rising epistemic communities, an explosion of conferences where new actors can meet and talk about; ii) increase in publicity due to a crisis or scandal can provide a dramatic shock and rapid awareness raising; iii) new empirical knowledge; iv) changing international values and the development of larger norms webs about individualism and liberalism have contributed to the development of more specific norms such as women's rights and human rights*”. (McCoy e Heckel, *op.cit.*, p.69).

<sup>122</sup> “processos cognitivos e motivacionais de indivíduos podem contribuir para a geração de normas (...) líderes que mudaram suas motivações (por meio de cálculo racional de interesses ou mudança de percepções) e constituintes domésticos que pressionam por maior atenção na luta contra a corrupção”. Tradução livre. “*cognitive and motivational processes of individuals may contribute to the generation of norms: (...) leaders who change their motivations (through rational calculation of interests or changed perceptions) and domestic constituents who press for more attention to fighting corruption*” (*Idem*, p.69).

<sup>123</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

<sup>124</sup> Glynn, Kobrin, Naim, 2002; Pieth, Mark. *Cooperação Internacional no Combate à Corrupção*. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. O Reino Unido tem o conjunto de leis denominado “*Prevention of Corruption Acts*”, constituído de três leis: *Public Bodies Corrupt Practices Act* (1889); *Prevention of Corruption Act* (1906); *Prevention of Corruption Act* (1916). Em 2010, foi criado *UK Bribery Act*, que reúne as três leis anteriores e adiciona a variável de que, atos de suborno cometidos no exterior por empresas britânicas, ou que sejam de alguma forma ligada ao Reino Unido, ao ainda que tenha como empregado algum britânico, está sujeito a penalidades. Esta foi a inclusão da extraterritorialidade na lei do Reino Unido, seguindo a linha do FCPA e adequando às normas da Convenção contra Suborno da OCDE (*Prevention of Corruption Act*, 1906, disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw7/6/34/>; último acesso: 02 de junho de 2012. *FCPA Compliance and Ethics Blog*. Disponível em: <http://tfoxlaw.wordpress.com/2010/02/12/proposed-uk-bribery-bill-it%E2%80%99s-implications-and-contrasts-to-the-fcpa/>; último acesso: 02 de junho de 2012.)

<sup>125</sup> McCoy e Heckel, 2001.

e da informação<sup>126</sup>. A cooperação internacional era tida como um meio de constranger a política externa dos países, mas pouco se atribuía à capacidade das instituições internacionais de influenciar decisões políticas no plano doméstico<sup>127</sup>. Estas instituições, quando exerciam alguma influência, refletiam a distribuição de poder do sistema internacional, e os países tidos como fracos permaneciam à margem e condicionados pela estrutura em que estavam inseridos e impedidos de tomarem decisões independentes<sup>128</sup>.

Essa noção de hierarquia do sistema internacional converge com a teoria vigente sobre a corrupção, a funcionalista. Como mencionado anteriormente, o funcionalismo argumentava que a corrupção era um elemento relevante para o desenvolvimento econômico, o mecanismo que facilitava o funcionamento da economia em sociedades altamente reguladas<sup>129</sup>. Ao legitimar o suborno como um meio de obter contratos nas transações comerciais internacionais<sup>130</sup>, a reprodução do poder é percebida ao se verificar que esse discurso convergia com os interesses dos países dominantes.

O processo social, isto é, a interação entre os atores e a difusão da informação por meio das comunidades epistêmicas e do conhecimento, refletia, portanto, o pensamento corrente de que o combate à corrupção é tarefa exclusiva do plano doméstico. Isso ocorria em parte em razão do desinteresse dos países hegemônicos em eliminá-la, em parte pelo fato de que instituições internacionais ainda estavam se desenvolvendo, e em parte pelo conhecimento difundido pela comunidade epistêmica, que não considerava os efeitos negativos da corrupção. Como o processo social, o processo interno também era alinhado com

---

<sup>126</sup> Oran R. Young afirma que “há interdependência quando as ações dos membros individuais de um sistema social influenciam (objetiva ou perceptivamente) o bem-estar dos outros membros do sistema. Os sujeitos interdependentes são afetados mutuamente pelo seu comportamento, reagindo uns aos outros de forma sensível; quanto maior a interdependência, mais pronunciados esses efeitos e reações”. Com o aumento da interdependência, os atores não podem mais seguir seus objetivos ignorando os interesses dos demais. E o aumento da interdependência leva ao aumento da demanda por instituições internacionais (A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. Rosenau, James N; Czempiel, Ernst-Otto, 2000, p. 253).

<sup>127</sup> A questão da importância que a cooperação internacional tem com relação aos processos domésticos, à capacidade das instituições internacionais terem vida própria ou apenas refletirem a distribuição de poder existente no sistema internacional é um dos motivos de um dos principais debates na disciplina das relações internacionais (Sobre o debate realismo e neoliberalismo, ver Jervis, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*. Vol. 24, número 1, 1999, p.42-63).

<sup>128</sup> A abordagem estrutural convencional das relações internacionais sobre cooperação, cuja base é a escola realista. Ver, por exemplo, Krasner, Stephen D. 1983. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. p. 2. Krasner, Stephen D. (org). *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 1-21. No próximo capítulo, as diferentes abordagens de cooperação e influência internacional serão analisadas.

<sup>129</sup> Heineman Jr. e Heimann, 2006; Andvig e Fjeldstad, 2001; McCoy e Heckel, 2001.

<sup>130</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010; Rose-Ackerman, 2002.

essa noção de corrupção como problema doméstico, o que se refletia na ausência de líderes que lutassem contra a corrupção na esfera internacional. Essa dinâmica muda somente a partir da década de 1970, motivada principalmente pela transformação do cenário doméstico norte-americano.

### *Fase 2: Campanha anticorrupção unilateral norte-americana*

Nos anos de 1970, surgem as primeiras movimentações em direção à luta global anticorrupção. Pressões por parte dos Estados Unidos, escândalos políticos, a emergência de estudos econômicos sobre as causas e as consequências da corrupção, além de iniciativas promovidas por outros países e por organizações internacionais, deram início a uma mudança de concepção quanto à corrupção, seus efeitos e combate. Apesar disso, a emergência da luta global contra a corrupção só ocorre na década de 1990, quando o ambiente necessário se forma, decorrente da combinação entre os atores envolvidos e os fatores causais – meio ambiente, processo social e processo interno. Assim, em muitos aspectos, a Fase 2 é um período de transição entre a inexistência de combate à corrupção no cenário internacional para o movimento global anticorrupção.

A primeira mudança ocorre com relação ao meio ambiente. O escândalo de *Watergate*, nos Estados Unidos, foi um elemento-chave na luta anticorrupção, pois as consequências abalaram a imagem de integridade do sistema político e do ambiente de negócios norte-americano<sup>131</sup>. Um dos impactos do escândalo foi a renúncia do presidente Richard Nixon, em 1974. Como resposta ao ambiente doméstico, em 1976, o presidente Gerald Ford criou uma força-tarefa para investigar práticas de companhias americanas no exterior. Um dos casos com maior repercussão foi a descoberta de que a *Lockheed Corporation* pagou subornos para o Primeiro Ministro japonês Tanaka e para o príncipe Bernhard da Bélgica. A consequência foi a condução de investigações por parte dos governos na Austrália, na Bélgica, na Colômbia, na Holanda, na Itália, no Japão, na Turquia e na Alemanha Ocidental. Porém, somente os Estados Unidos seguiram com a criminalização do suborno transnacional – o que resultou na promulgação do FCPA<sup>132</sup>. Posteriormente, as

---

<sup>131</sup> McCoy e Heckel, 2001; Wolf e Schmidt-Pfister, 2010; Elliot, Kimberly Ann. Introdução. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

<sup>132</sup> McCoy e Heckel, 2001.

empresas norte-americanas pressionaram o governo dos Estados Unidos para que este, por sua vez, pressionasse o cenário internacional para adoção de regras similares, sob a alegação de que estão em posição de desvantagem<sup>133</sup>.

O processo social, por sua vez, demanda a preexistência de uma consciência<sup>134</sup>. Como se observou na Fase 1, a inexistência de uma luta global anticorrupção refletia o alinhamento dos valores e dos interesses à época, que convergiam para a mesma direção – a de que a corrupção é um assunto doméstico e até mesmo vantajoso para o desenvolvimento. Na Fase 2, tem-se início um processo de alteração dessa consciência. A consciência que surge nessa época, com a publicação de estudos sobre os custos econômicos da corrupção mais a publicidade de escândalos, forma a base de valores e ideias que auxiliam na formação da conjuntura para o surgimento do movimento global anticorrupção na década de 1990<sup>135</sup>.

Entre as diferenças entre as Fases 1 e 2 estão a emergência e o aumento da participação de atores interessados em combater a corrupção no plano internacional. Como empreendedor de norma, destaca-se o presidente norte-americano Jimmy Carter – cujo mandato foi de 1977 a 1981 – com a promulgação do FCPA, em 1977. O principal Estado crítico foram os Estados Unidos<sup>136</sup>. Outro governo que teve uma atuação relevante foi o de Hong Kong. Na década de 1970, Hong Kong ainda era uma colônia britânica amplamente afetada pela corrupção. A percepção desse problema levou ao lançamento da *Independent Commission against Corruption Ordinance* (atualmente *Independent Commission against Corruption – ICAC*) no ano de 1974, cuja abordagem é baseada no tripé aplicação da lei, prevenção e educação<sup>137</sup>. O foco na educação por parte dessa organização também exerceu um papel na formação das ideias anticorrupção<sup>138</sup>.

Além dos empreendedores de normas, a participação de organizações-plataforma ocorre com a criação de iniciativas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da Câmara Internacional de Comércio (*International Chamber of Commerce - ICC*) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No âmbito da ONU,

---

<sup>133</sup> Pieth, Mark, 2002.

<sup>134</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>135</sup> De acordo com a abordagem cognitivista fraca de regimes internacionais, três elementos exercem uma função importante na formação e na criação de regimes: as ideias, o aprendizado e as comunidades epistêmicas (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>136</sup> Pieth, 2002.

<sup>137</sup> The Independent Commission against Corruption. *About ICAC: brief history*. Disponível em: [http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html); último acesso: 02 de junho de 2012.

<sup>138</sup> McCoy e Heckel, 2001.

em 1974 o Conselho Econômico e Social (*Economic and Social Council – ECOSOC*) criou a Comissão sobre Empresas Transnacionais (*Commission on Transnational Corporations - CTC*), que objetivava formular um código para evitar a corrupção nos negócios. Em 1975, na Assembleia Geral, foi proposta a Resolução 3514 para a criação do *Ad Hoc Intergovernmental Working Group on the Problem of Corruption Practices*. E em 1978, o ECOSOC sugeriu a criação do Comitê para o Acordo Internacional sobre Pagamentos Ilícitos. Essas iniciativas para combater a corrupção debatidas nos âmbitos do ECOSOC e da Assembleia-Geral da ONU não foram aprovadas àquela época. A ICC criou as Regras de Conduta sobre Extorsão e Suborno em Transações Empresariais Internacionais (*ICC Rules of Conduct on Extortion and Bribery in International Business Transactions*). E a OCDE incluiu o combate ao suborno entre os princípios éticos de negócios<sup>139</sup>. Essas regras de conduta se tornam importantes normas anticorrupção que, a despeito de seu caráter não vinculante, exercem um papel de influência relevante na conformidade dos países com o movimento global anticorrupção, como se verá no Capítulo 3.

Em 1970, os atores envolvidos e os fatores causais não foram suficientes para criar um ambiente adequado para a emergência do movimento global anticorrupção. Apesar da pressão dos Estados Unidos e dos escândalos, resoluções na ONU e medidas domésticas falharam. O que vigorou no período foram as prioridades da Guerra Fria; o foco no crescimento e a crença de que a corrupção facilitava o comércio; governos autoritários restringindo a mídia; e sociedades civis fracas<sup>140</sup>.

### *Fase 3: O movimento global anticorrupção*

A terceira fase teve início nos anos 1990 e terminou em 2005, com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*United Nations Convention against Corruption - UNCAC*)<sup>141</sup>. Esta fase marca o amadurecimento de iniciativas anteriores e a busca global pela boa governança, reconhecendo a corrupção como um problema também global.

Algumas das características do início desta fase são o idealismo e o otimismo:

---

<sup>139</sup> McCoy e Heckel, *op. cit.*

<sup>140</sup> *Idem.*

<sup>141</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

Um novo padrão global parece estar adquirindo forma na consciência humana, com grandes prolongamentos, em potencial, para nossas instituições, e também para os domínios político e comercial. Seria lícito prever a improbabilidade de a década de 1990 chegar ao fim sem a conquista de significativas reformas legais e instituições contra a corrupção<sup>142</sup>.

Entre os eventos que formaram o ambiente favorável da década de 1990 alguns merecem destaque. Na década de 1980, contribuíram para esse quadro as revoluções democráticas pacíficas na América Latina, a Glasnost e a Perestroika na URSS e o fim da Guerra Fria que alterou substancialmente o ambiente internacional como um todo. No que concerne aos atores, medidas anticorrupção foram criadas no âmbito das organizações-plataforma<sup>143</sup>. Na esfera dos processos sociais (difusão da informação e aumento da consciência) ocorreram vários escândalos políticos,<sup>144</sup> havendo também um aumento substancial do número de estudos científicos acerca dos custos da corrupção, dando continuidade ao interesse iniciado nos anos 1970<sup>145</sup>. Foi nesse período que surgiram os primeiros índices de corrupção: o *Business International Index* (1980-83) e o *International Country Risk Guide*, produzido anualmente desde 1982. Além disso, foram realizadas quatro conferências internacionais, pela ICAC (Hong Kong), pelo *Inspector General for Washington DC* e pelo *New York City Department of Investigation*, respectivamente em 1983, 1985, 1987 e 1989<sup>146</sup>. Escândalos políticos ocorridos nos Estados Unidos<sup>147</sup>, na Índia<sup>148</sup>, no Japão<sup>149</sup> e em outros lugares<sup>150</sup> também alimentaram a consciência acerca dos efeitos negativos e o sentimento anticorrupção.

---

<sup>142</sup> Glynn, Kobrin, Naim, *op.cit.*, p.28.

<sup>143</sup> *Idem.*

<sup>144</sup> McCoy e Heckel (2001) chamam a atenção para escândalos políticos ocorridos na Nigéria e no México, por exemplo.

<sup>145</sup> McCoy e Heckel, *op.cit.*

<sup>146</sup> *Idem.*

<sup>147</sup> Nos Estados Unidos, um dos escândalos da época foi o “*Keating Five*”, que envolveu cinco senadores acusados de corrupção, entre eles John McCain (*Keating Five Scandal* (1988). Disponível em <http://www.polisci.ccsu.edu/trieb/curr-tim.HTM>; último acesso: 08 de junho de 2012).

<sup>148</sup> Um dos maiores escândalos políticos ocorridos na Índia foi o “Escândalo Bofors”, durante os anos 1980 e 1990. (BBC. *India parliament uproar over Bofors scandal*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-india-17851157>; último acesso: 02 de junho de 2012).

<sup>149</sup> Em 1988, um escândalo envolveu a *Recruit*, empresa de recursos humanos com sede em Tóquio. Políticos de alto escalão, inclusive o Primeiro Ministro Takeshita Noboru e o Secretário do Chefe de Gabinete Takao Fujinami, foram acusados de envolvimento, resultando na renúncia de vários (D’Emilia, Pio.The No. 1 Top Ten: Japan Political Scandals. *Number 1 Shimbun*. Disponível em: [http://no1.fccj.ne.jp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=547:the-no-1-top-ten-japan-political-scandals&catid=76:2012-jan&Itemid=101](http://no1.fccj.ne.jp/index.php?option=com_content&view=article&id=547:the-no-1-top-ten-japan-political-scandals&catid=76:2012-jan&Itemid=101); último acesso: 02 de junho de 2012).

<sup>150</sup> McCoy e Heckel, 2001.



O conjunto de fatores que levou ao surgimento do movimento anticorrupção pode ser agrupado em três categorias. São elas: i) a globalização e o cenário internacional em transformação; ii) os papéis desempenhados por atores relevantes, como organizações-plataforma, Estados-chave, e empreendedores de normas; iii) mudanças no cenário doméstico de países centrais.

A globalização e o cenário internacional em transformação contribuíram para o movimento anticorrupção ao aumentar a quantidade de interações sociais e por meio do avanço da tecnologia – como das comunicações, entre elas a *internet* – difundiram o conhecimento dos fatos, da percepção prática e dos efeitos corrosivos da corrupção. Em algumas regiões do mundo, as mudanças políticas com o fim da Guerra Fria e as ondas democráticas e liberais enfraqueceram ou mesmo destruíram instituições políticas, jurídicas e sociais, dando margem para novos abusos; em outras, a liberalização política e econômica trouxe à tona abusos e injustiças. Contudo, o resultado dessas transformações políticas é similar em todas as regiões: a população tornou-se cada vez menos tolerante com práticas corruptas e expande a sua capacidade de mobilização da sociedade civil<sup>151</sup>.

Escândalos políticos – e a publicidade deles – na Europa e na Ásia, na década de 1990, também fomentaram o sentimento anticorrupção. Os escândalos políticos na Europa foram fundamentais para que os Estados Unidos conseguissem a aprovação da Convenção contra Suborno da OCDE<sup>152</sup>.

No campo do estudo sobre corrupção, conferências foram realizadas na década de 1990 em número bem maior do que em anos anteriores. A *Transparency International* assumiu a responsabilidade pela *International Anti-Corruption Conference*, que passou a ser realizada anualmente. Conferências também foram promovidas por instituições como a USAID (*U.S. Agency for International Development*), o Banco Mundial, entre outras instituições.

Ainda no que se refere à globalização e ao cenário internacional, o fim da Guerra Fria e a difusão de valores democráticos e liberais também construíram a base ideológica e de princípios do movimento anticorrupção. McCoy e Heckel<sup>153</sup> observam que o fim do conflito bipolar permitiu alterar o foco das disputas de poder para o desenvolvimento econômico e

---

<sup>151</sup> Glynn, Kobrin, Naim, 2002; McCoy e Heckel, 2001.

<sup>152</sup> Glynn, Kobrin, Naím, 2002; Pieth, 2002.

<sup>153</sup> McCoy e Heckel, 2001.

político. Politicamente, a transição democrática permitiu a formação de sistemas judiciários independentes, a liberdade de imprensa (que estava cada vez mais motivada a denunciar escândalos políticos e difundir os efeitos da corrupção) e o reforço da ordem legal. Economicamente, a criação de novas empresas transnacionais e a expansão dos mercados e das transações gerou uma demanda por mecanismos de proteção dos negócios, o que também alterou as economias domésticas<sup>154</sup>. Alguns desses eventos e iniciativas facilitaram as possibilidades de aumento de corrupção (devido à facilidade de transações)<sup>155</sup>, porém boa parte desses eventos e iniciativas são também os meios para combater a corrupção.

A segunda categoria que favoreceu o desenvolvimento do movimento anticorrupção destaca o papel de atores relevantes. Nesta categoria encontram-se tanto indivíduos quanto organizações. A maioria dos autores argumenta que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, com suas políticas de ajuste estrutural, que inclui o combate à corrupção, foram atores centrais para o surgimento do movimento<sup>156</sup> enquanto outros focam na liderança, isto é, nos indivíduos que se colocam à frente das organizações.<sup>157</sup> Assim, vale mencionar algumas lideranças que tiveram um papel central na luta anticorrupção: Peter Eigen, ex-executivo do Banco Mundial e fundador da *Transparency International*; James Wolfensohn, presidente do Banco Mundial à época<sup>158</sup>; Bill Clinton, Presidente dos Estados Unidos entre 1993 e 2001; Warren Christopher, Secretário de Estado dos Estados Unidos do governo Clinton, Daniel K. Tarullo, Assistente para Assuntos Econômicos e de Negócios dos Estados Unidos; Mark Chairman do Grupo de Trabalho contra o Suborno da OCDE<sup>159</sup>.

Organizações-plataforma atuaram de forma central na produção e difusão da informação. As organizações mais notáveis nesse âmbito foram a *Transparency International*, a Respondanet, a The Carter Center, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Câmara Internacional de Comércio, o *Inter-American Accounting Institution* e as organizações não governamentais domésticas. Outras organizações trataram do tema da

---

<sup>154</sup> Acosta, 2003; McCoy e Heckel, 2001.

<sup>155</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>156</sup> Gephart, 2009; Ivanov, 2008; Acosta, 2003.

<sup>157</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>158</sup> Wolfensohn abriu os encontros anuais do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional com o discurso de que precisamos combater o câncer da corrupção. Na sua liderança, Wolfensohn tornou a corrupção prioridade e criou uma força-tarefa interna, a *Corruption Action Plan Working Group* e o *Anti-Corruption Knowledge Center* (McCoy e Heckel, 2001).

<sup>159</sup> Pieth foi importante na promoção do debate sobre suborno na OCDE e sua diligência permitiu rápidas análises de documentos e eventos que contribuíram para a aprovação da Convenção contra Suborno da OCDE (Glynn, Kobrin, Naim, 2002; McCoy e Heckel, 2001).

corrupção por meio de assuntos correlatos, como a lavagem de dinheiro, por exemplo, a União Europeia e o Conselho da Europa. Organizações financeiras regionais também se interessaram pelo tema como o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento que direcionaram esforços de estudos nesse sentido. Organizações não governamentais domésticas também exerceram um papel importante. Alguns exemplos são: *Poder Ciudadano* (Argentina); *Coalition 2000* (Bulgária), *Support for Improvement in Governance Management* (SIGMA<sup>160</sup>) e *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia* (OCDE). Assim como na Fase 2, o principal Estado crítico – isto é, ator hegemônico e que com papel central na promoção da norma anticorrupção – foram os Estados Unidos, por meio de uma ação coordenada entre política externa<sup>161</sup>, liderança<sup>162</sup>, empresas americanas, publicidade<sup>163</sup> e ativismo<sup>164</sup>

Foi nesse período de 1990 a 2005 que surgiram as principais convenções anticorrupção, entre elas, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997), a Convenção para a Prevenção e o Combate à Corrupção da União Africana (2002), Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)<sup>165</sup>.

Esse rápido adensamento institucional deu consistência ao movimento anticorrupção em termos de normas, regras, mecanismos e instituições. A existência de um grande número de instrumentos anticorrupção não significa, contudo, que serão traduzidos em políticas efetivas. O próximo desafio é a transformação desses instrumentos em políticas que sejam cumpridas.

---

<sup>160</sup> Iniciativa conjunta da União Europeia e da OCDE.

<sup>161</sup> Negociações no âmbito das organizações internacionais, por exemplo.

<sup>162</sup> Bill Clinton e outros, citados anteriormente.

<sup>163</sup> Os Estados Unidos se aproveitaram em larga medida dos escândalos de corrupção que ocorreram na Europa e na Ásia na década de 1990, fomentando o sentimento anticorrupção na população que, por sua vez, passou a exigir cada vez mais uma resposta de seus governos.

<sup>164</sup> O país também apoiou financeiramente diversas organizações anticorrupção, por meio da USAID e outras agências. Uma das organizações que foi financiada pelos Estados Unidos é a *Transparency International* (Heineman Jr. e Heimann, 2006; McCoy e Heckel, 2001).

<sup>165</sup> UNODC Vienna. *International Legal Instruments on Corruption*. 2.ed. New York, 2005.

## *Fases 4 e 5: A implementação de regras internacionais anticorrupção e a crise de legitimidade*

As Fases 4 e 5 caracterizam a emergência de uma norma global anticorrupção e ocorrem simultaneamente à Fase 3 (1990-2005). A Fase 4 teve início no fim dos anos 1990, com a implementação das normas no nível nacional como consequência da cooperação transnacional, ou seja, das convenções e outros instrumentos criados pelos Estados e organizações internacionais governamentais e não-governamentais para combater a corrupção. Nesse período, vários projetos foram implantados no plano doméstico dos Estados, uma ação considerada positiva, pois proporciona o fortalecimento das capacidades administrativas do regime anticorrupção<sup>166</sup>. Um exemplo é a adoção da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, da OCDE, em 1997, e o seu respectivo mecanismo de monitoramento. Para adequar a legislação à Convenção, os Estados Unidos promulgaram o Ato Antissuborno, em 1998<sup>167</sup>. O Reino Unido promulgou o *UK Bribery Act*, em 2010<sup>168</sup>. E o Brasil criminalizou o suborno transnacional<sup>169</sup>. Além disso, observou-se o aumento da demanda dos cidadãos por maior transparência e comprometimento da parte dos políticos envolvidos na máquina pública. Em 2011, somente no Brasil, houve três marchas anticorrupção<sup>170</sup>.

Apesar de todos esses avanços na luta anticorrupção, a percepção dos cidadãos do globo é de que a corrupção permaneceu sem abalos substanciais. O caso brasileiro é um exemplo interessante, pois o governo brasileiro engajou em diversas iniciativas anticorrupção, entre elas, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a UNCAC, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. A despeito disso, de 2005 a 2012, ocorreram dois escândalos expressivos de corrupção, que envolveram personagens do alto escalão governamental e membros do setor

---

<sup>166</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

<sup>167</sup> US Department of Justice. FCPA – Legislative History. Disponível em: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/history/>; último acesso: 02 de junho de 2012.

<sup>168</sup> UK Ministry of Justice. Bribery Act 2010 Guidance. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/legislation/bribery>; último acesso: 02 de junho de 2012.

<sup>169</sup> Lei nº 10.467 de implantação da Convenção, de 11 de junho de 2002 (OCDE, Diretoria de Assuntos Financeiros e de Negócios. Brasil: Fase 1. Revisão da Implementação da Convenção e da Recomendação de 1997. Tradução não oficial. Agosto de 2004. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1\\_portugues.pdf](http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1_portugues.pdf); último acesso: 02 de junho de 2012.

<sup>170</sup> Para mais exemplos de envolvimento da sociedade civil, ver capítulo 3 do presente estudo.

privado: o Mensalão (2005) e o caso Cachoeira (2012)<sup>171</sup>.

A última fase, a Fase 5, teve início no ano de 2000, com a crise de legitimidade do movimento global anticorrupção. Para Wolf e Schmidt-Pfister<sup>172</sup>, as características marcantes deste período são: i) resultado misto, isto é, houve avanços e recuos; ii) novos riscos potenciais para o combate à corrupção em decorrência da crise financeira global de 2008, ou seja, há o risco de que os Estados submetam as políticas anticorrupção aos interesses nacionais a fim de se proteger das adversidades; iii) consciência crescente dos efeitos negativos gerados pelo fenômeno da corrupção, o que enseja o incremento de instrumentos de governança do movimento global anticorrupção, essencialmente instrumentos administrativos.

A identificação das principais características da Fase 5 feita por Wolf e Schmidt-Pfister é relevante para compreendê-la. Apesar disso, vale destacar alguns aspectos. O primeiro aspecto é que, apesar do receio dos autores, o movimento global anticorrupção não foi afetado pela crise<sup>173</sup>. A provável razão para isso é que os atores têm interesses – dominantes e não dominantes – em aderirem ao movimento anticorrupção, pois ao combater a corrupção obtém-se legitimidade e atratividade (competitividade) nos cenários doméstico e internacional.

Assim, num primeiro momento, a observação de que a crise financeira global pode afetar a luta anticorrupção converge com exemplos históricos. Esses exemplos históricos mostram que, em períodos de crise, a cooperação entre os Estados tende a diminuir enquanto a busca pela sobrevivência recrudescer. Um exemplo é o declínio da Liga das Nações, percussora da atual ONU, entre os anos de 1919-1939. O fracasso da Liga e a escalada do conflito entre as potências europeias que culminou na Segunda Guerra Mundial demonstraram que os Estados são propensos a agir com base em uma política de poder quando se sentem ameaçados.

Nesse sentido, a crise financeira atual pode representar um risco ao movimento anticorrupção, como colocado pelos autores. Contudo, se por um lado há exemplos históricos de que em períodos de crise os Estados tendem a cooperar menos e instituições tendem a ser extintas – como o caso da Liga das Nações mostra; por outro lado, a história também tem

---

<sup>171</sup> O Estadão. Mensalão. Disponível em: <http://topicos.estadao.com.br/mensalao>; último acesso: 02 de junho de 2012; O Estadão. CPI do Cachoeira. Disponível em: <http://topicos.estadao.com.br/cpi-do-cachoeira>; último acesso: 02 de junho de 2012.

<sup>172</sup> 2010.

<sup>173</sup> Após a crise, já foram lançadas, por exemplo, a Parceria Governo Aberto e a Revisão da Estratégia Anticorrupção do Banco Mundial em 2012.

exemplos de regimes que continuaram existindo em períodos de crise ou mesmo a sua baixa eficácia ou de não corresponderem a uma política de poder. A reputação é um dos prováveis motivos que leva regimes nessa situação a sobreviverem<sup>174</sup>. Regimes como os dos direitos humanos são considerados como já tendo nascido fracos<sup>175</sup>.

Para o caso do movimento anticorrupção, duas possibilidades podem ser levantadas a partir das observações de não ter sido afetado pela crise iniciada em 2008. A primeira delas é a de que é possível incluir as normas anticorrupção no conjunto de normas que os Estados criam ou aderem a elas com o objetivo de realizar e promover os seus interesses de obter a legitimidade e a atratividade como benefício. Isto pode se manifestar de duas maneiras. A primeira delas é para a realização dos interesses dos Estados hegemônicos, como ocorreu com os Estados Unidos criando o regime para obter legitimidade doméstica e internacional. A segunda delas é que, após criado, o movimento anticorrupção pode despertar o interesse de adesão a ele por parte dos Estados não hegemônicos, pelo mesmo motivo. Esse tipo de normas é destacado tanto no conceito de *free-riding*<sup>176</sup> na abordagem de interesse nos estudos de regimes, por exemplo<sup>177</sup>, quanto nos estudos de difusão internacional, especificamente no que se refere ao mecanismo de adaptação a normas culturais<sup>178</sup>. Assim, a crise não afetaria o movimento anticorrupção, pois os Estados, *per se*, – hegemônicos e não hegemônicos – teriam interesse em manter o movimento, em decorrência dos benefícios gerados para a sua reputação e imagem.

A segunda possibilidade é a de que o movimento anticorrupção faz parte de um contexto maior de interesses e de poder dos Estados hegemônicos. Quando se trata de regimes proibitivos globais, alguns estudos internacionais já elaboraram hipóteses semelhantes. Um estudo interessante é o de Janice E. Thompson que adota como ponto de partida as teorias

---

<sup>174</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>175</sup> Haggard e Simmons, 1987.

<sup>176</sup> A noção de *free-riding* é um problema de ação coletiva utilizado nas Relações Internacionais para auxiliar a entender a lógica da cooperação, conformidade e não-conformidade com as regras. A ideia-base é que Estados podem se beneficiar de um regime ou de qualquer outra modalidade de cooperação sem, contudo, se esforçar para alimentá-lo, “pegando carona” nos benefícios gerados pelos outros membros da cooperação. Enquanto a lógica da cooperação afirma que atores tenderão a ser mais comprometidos se perceberem os outros igualmente comprometidos, *free-riding* é mais um obstáculo do que um impedimento real à cooperação (Hashim, Nadra. Free Riders, Side Payments, and International Environmental Agreements: is Kyoto failing because Montreal succeeded? The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. Inverno/Primavera 2009, pp.91-109; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>177</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>178</sup> Elkins, Zachary; Simmons, Beth. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *The Annals of the American Academy*, 2004.

políticas sobre formação de Estado para entender os regimes internacionais. O argumento de seu estudo é que “(...) a política adotada refletirá o interesse fundamental do Estado, que é manter ou expandir o seu poder em relação aos contestadores internos e externos de sua autoridade”<sup>179</sup>. Ainda, “o Estado dará apoio e estímulo a atividades perniciosas e até mesmo participará delas, se contribuírem para o seu poder e autoridade”<sup>180</sup>.

Em sua análise, Thompson verifica o desenvolvimento de casos como o tráfico de drogas e mostra como a legitimidade de uma prática política pode ser alterada ao longo do tempo. Do século XIX, quando a Inglaterra coagiu a China para abrir os mercados para as exportações de ópio da Companhia das Índias, para a política proibitiva atual, houve uma grande transformação. Assim, uma prática pode perder legitimidade quando representa uma ameaça aos Estados fortes. De forma que a legitimidade pode, portanto, ser construída de acordo com cada época. Se o termo “corrupção” tem uma semântica carregada de emoção<sup>181</sup>, isso só foi transferido para o cenário internacional quando se tornou interesse dos Estados hegemônicos.

Assim, como demonstrado acima, até 1970 a prática da corrupção transnacional era legítima (e valorizada por teorias como o funcionalismo). Quanto à corrupção doméstica, o seu combate era de responsabilidade exclusiva de cada governo. Com a mudança no cenário interno norte-americano, deu-se início a um processo de transformação dos valores – a corrupção passou a ser considerado algo nocivo. Nesse sentido, algumas evidências parecem apontar que o movimento anticorrupção teve como propulsão inicial a busca dos Estados Unidos por restaurar a sua legitimidade interna e internacional em razão do escândalo de *Watergate*, como razão primária. Mas como razão secundária, a campanha global anticorrupção pode ser uma das ferramentas usadas pelos Estados dominantes para a construção de uma ordem liberal. Alguns fatores levaram a essa observação: os estudos conduzidos pela escola econômica, que advogavam adoção de políticas como abertura comercial e Estado mínimo; o ator hegemônico em questão (EUA) e as políticas defendidas; a participação de agências como o Banco Mundial e o FMI e a pressão para adoção de políticas de ajuste estrutural por parte de países em desenvolvimento. A difusão do liberalismo

---

<sup>179</sup> Thompson, Janice E. Explicando a regulamentação de práticas transnacionais: uma abordagem construtiva com referência ao Estado. Rosenau; Czempiel, 2000, p.267.

<sup>180</sup> *op.cit.*, p.267.

<sup>181</sup> Rothstein, 2007.

dominou a política global no fim do século XX<sup>182</sup>.

A inclusão da luta anticorrupção num contexto maior também auxilia a compreender a última característica do movimento na Fase 5, especificamente no que se refere ao aumento de mecanismos do movimento global anticorrupção. Esses mecanismos foram desenvolvidos a partir da coordenação entre instituições e funcionários públicos nacionais e internacionais, que resultou no aumento e no aprimoramento da assistência técnica na matéria. Um dos efeitos dessa cooperação técnica é o aumento da governança técnica-administrativa, que exclui o componente participativo e, por conseguinte, a legitimidade democrática<sup>183</sup>.

A preferência por uma governança técnica-administrativa em detrimento de uma governança com maior participação democrática permite a implantação de políticas liberais anticorrupção, adequadas aos interesses dos países hegemônicos, porém nem sempre adequadas às necessidades de desenvolvimento e aos anseios da população local. A desconexão entre as políticas globais e as necessidades locais é uma das críticas feitas à luta anticorrupção, assunto abordado no tópico seguinte.

## **O Movimento Global Anticorrupção II: Efeitos Colaterais**

Se, por um lado, a luta global anticorrupção avançou rapidamente; por outro lado, críticas ao movimento e à sua efetividade também emergiram nos anos recentes. Wolf e Schmidt-Pfister observaram que, a partir dos anos 2000, deu-se vazão a um movimento questionador, que dá origem a Fase 5 do movimento global anticorrupção<sup>184</sup>. Esta fase tem como característica principal uma crise de legitimidade, em parte desencadeada pela quantidade de escândalos de corrupção, o que suscita dúvidas com relação à sua efetividade. Impulsionados por esses questionamentos, diversos estudos foram realizados e analisaram os aspectos negativos do movimento. O objetivo desta seção é apresentar e discutir essas críticas que, consideradas em conjunto com a evolução do movimento apresentada na seção anterior, fornecem um panorama da campanha anticorrupção.

A crise de legitimidade do movimento anticorrupção suscita diversos questionamentos. As indagações se desenvolvem principalmente com relação à participação

---

<sup>182</sup> Simmons, Beth A.; Dobbin, Frank; Garrett, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*. Número 60, outono 2006, pp.781-810.

<sup>183</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

<sup>184</sup> 2010.



do movimento anticorrupção no conjunto de políticas destinadas a difundir a agenda liberal. O argumento principal é a inadequação das políticas e estratégias anticorrupção às diferentes realidades.

Para os críticos, o movimento anticorrupção compartilha e difunde “uma construção social definida do que é corrupção e como desafiá-la”<sup>185</sup>. Há, portanto, uma concepção de como se abordar o fenômeno da corrupção, com a premissa de que é um fenômeno mensurável, que requer soluções tecnocratas, incluindo um papel menor para o Estado e um maior para a sociedade civil<sup>186</sup>. Nessa linha de pensamento, os interesses dos países e agências dominantes no cenário internacional exercem um papel central. Na legitimação do discurso de “boa governança”, com base na agenda liberal, os estudos econômicos e quantitativos e a prevalência da governança técnica-administrativa em detrimento de uma maior participação democrática desempenham uma função importante. Junto com as comunidades epistêmicas as organizações não-governamentais atuam na produção, difusão e consolidação desse discurso.

Um estudo crítico interessante é o de Kalin S. Ivanov, sobre os limites da campanha global anticorrupção. Para Ivanov, tais limites têm suas bases nos interesses dos Estados Unidos em promover políticas anticorrupção e em difundir a agenda liberal. A analista defende que a criação da campanha na década de 1990 decorre da percepção norte-americana da corrupção como ameaça ao seu comércio e à sua segurança<sup>187</sup>. O argumento de que as empresas norte-americanas estavam em desvantagem e que os demais países deveriam adotar normas similares ao FCPA levou à assinatura das convenções da OCDE, da OEA e da ONU. Quanto à segurança, a corrupção foi vinculada ao crime organizado, e considerados ameaça aos Estados Unidos.

O engajamento de agências como o Banco Mundial e o FMI também não é considerado neutro. Essa participação pode ter ocorrido tanto como resultado da pressão norte-americana para a promoção do movimento anticorrupção, como também em decorrência

---

<sup>185</sup> “*a definite social construct of what corruption is about and how to challenge it*”. Tradução livre. (Krstev *apud* Ivanov, 2008).

<sup>186</sup> Vicent Cable, por exemplo, salienta que a luta anticorrupção é um dos primeiros assuntos éticos a resultar em grupo de regras globais. Reforça-se o consenso político em direção ao liberalismo e à desregulação. Cable afirma que, nesse contexto, as maiores oportunidades para um comportamento de *rente-seeking* são resultado de escassez criadas por controle governamental ou por falta de competição (*Globalization and Global Governance: rules and standards for the world economy*. Londres: The Royal Institute of International Affairs, 1999).

<sup>187</sup> 2008.

da falta de efetividade das políticas do Consenso de Washington<sup>188</sup>. Argumenta-se que as agências procuravam reaver sua legitimidade diante de fracassos, de forma que o movimento anticorrupção faz parte do discurso maior por “boa governança”<sup>189</sup>. A decisão do Banco Mundial de negar empréstimos ao Quênia em 1997 baseada no argumento de que o país por não cumprir normas de transparência e anticorrupção dividiu a opinião dos analistas. Para Ivanov, a decisão foi política, refletindo interesses de dominação da agência<sup>190</sup>. Inversamente, para McCoy e Heckel, a negação representou uma demonstração de que o movimento anticorrupção está funcionando e as políticas estão sendo implementadas<sup>191</sup>.

Uma das tendências que os críticos apontam no movimento anticorrupção é a de considerar a corrupção como a raiz para todo o mal<sup>192</sup>. Este discurso vem sendo legitimado desde a década de 1970. Nessa legitimação as comunidades epistêmicas têm um papel central. Como se viu no item anterior, até esse período, a ideia corrente e dominante era a funcionalista – a corrupção como forma de desenvolvimento para economias altamente reguladas. A partir de então, para que o movimento anticorrupção fosse considerado legítimo, era necessário produzir ideias e valores convergentes com o combate da corrupção. Estudos econômicos começaram a ser produzidos. Cálculos e estatísticas demonstram os custos econômicos da corrupção. A grande maioria destes estudos considera a corrupção como um problema dos países em desenvolvimento, e desconsidera o papel exercido pelos países pagadores de propina – em geral, os desenvolvidos<sup>193</sup>.

Outro aspecto geralmente não observado por esses estudos, com base na agenda liberal, é a de que os países com menor corrupção não são necessariamente aqueles que adotaram o Estado mínimo. Grande parte desses estudos argumenta que a solução para se reduzir a corrupção é diminuir as oportunidades para a ocorrência da prática. Estados máximos, com grandes burocracias, possuem quantidade substancial de oportunidades. A

---

<sup>188</sup> Acosta, 2003; Ivanov, 2008.

<sup>189</sup> Gephart, 2009; Ivanov, 2008.

<sup>190</sup> Ivanov, 2008. O Consenso de Washington é fruto de uma reunião ocorrida em novembro de 1989, entre governantes norte-americanos e líderes de entidades como o Banco Mundial, para avaliar as reformas empreendidas na América Latina. Nessa reunião, ratifica-se a decisão anterior de manter a adoção de políticas neoliberais como condição para cooperação financeira. (BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf); último acesso: 02 de junho de 2012).

<sup>191</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>192</sup> Ivanov, 2008.

<sup>193</sup> Acosta, 2003.

existência de um setor público grande dá espaço, por exemplo, para o suborno, pago por indivíduos para acelerar os serviços ou mesmo para ter acesso a eles. Porém, casos como o Canadá e os países escandinavos mostram que não há uma correlação direta entre Estado máximo e altos níveis de corrupção<sup>194</sup>.

Na difusão dessas informações produzidas pelas comunidades epistêmicas, há as organizações não governamentais, que também desempenham um papel relevante. Agências como a *Transparency International* produzem índices, difundindo a ideia de que a corrupção é um fenômeno mensurável. Porém, em razão de sua natureza secreta, não há como mensurar a corrupção. Ao “medir” a corrupção, o que se mede, de fato, são as percepções dos indivíduos e não experiências com a corrupção. O risco é que, por não serem objetivas, as percepções refletem preconceitos. Por exemplo, quando se pergunta a um empresário de um país sobre a relação do nível de corrupção em outro país, a tendência é que o índice reflita a concepção que o indivíduo tem sobre aquela sociedade. Organização não-governamentais domésticas, por sua vez, ao enfrentar a escassez de recursos, focam sua atenção nos doadores de recursos, reproduzindo o discurso estrangeiro no nível local, sem analisar se as políticas propostas no nível internacional respondem e atendem às necessidades existentes na região onde serão implementadas.

Argumenta-se que o resultado da soma desses fatores – os atores envolvidos e a produção e difusão de uma agenda anticorrupção liberal – é a desconexão entre o global e o local<sup>195</sup>. Enquanto no nível internacional a corrupção é considerada como um problema econômico, que se resolve com liberalização, desregulação e reforma institucional; no nível local, cidadãos almejam a punição dos corruptos, a substituição por mais responsáveis, um Estado livre de corrupção, mas que seja forte e efetivo ao prover bem-estar social. Esse argumento dos críticos baseia-se em pesquisas com cidadãos provenientes de regiões como o Leste Europeu<sup>196</sup>.

As críticas ao movimento ressaltam também os seus possíveis efeitos colaterais. Entre os efeitos descritos, dois merecem destaque. O primeiro deles versa que a retórica e a constante falha em apresentar resultados efetivos por parte do movimento reforça o cinismo político e a descrença com relação às normas democráticas. Nesse sentido, quanto mais se

---

<sup>194</sup> Rothstein, 2007.

<sup>195</sup> Rothstein, *op.cit.*; Ivanov, 2008.

<sup>196</sup> Rothstein, *op.cit.*; Ivanov, *op.cit.*

percebe a corrupção numa sociedade, a despeito das políticas anticorrupção existentes, mais a população se torna cética<sup>197</sup>.

O segundo efeito decorre de se considerar a corrupção como raiz para todo mal. O foco exclusivo no problema da corrupção pode desviar a atenção de reformas necessárias e frequentemente postergadas<sup>198</sup>.

Enquanto na seção “Movimento Global Anticorrupção I” foram expostas as condições de surgimento e desenvolvimento da campanha; a seção “Movimento Global Anticorrupção II” mostrou os efeitos colaterais e as críticas ao movimento. Entre os aspectos positivos destacam-se o rápido adensamento institucional – o que demonstra o interesse dos atores no tema – e o aumento da quantidade de atores envolvidos. Quanto aos aspectos negativos, a desconexão entre as políticas anticorrupção globais e as necessidades e capacidades locais é, possivelmente, o principal efeito colateral da campanha. Se os resultados do movimento anticorrupção, até o momento, têm deixado a desejar isso se deve, em parte, a essa desconexão. Diante desse quadro, questiona-se se o movimento global anticorrupção pode contribuir positivamente para o combate à corrupção.

### **Conclusão**

A corrupção é um fenômeno de natureza complexa, em que não há consenso com relação ao seu conceito, causas e efeitos. Os fatores motivadores da corrupção são, basicamente, i) desincentivos por parte dos cidadãos para serem honestos, por falta de confiança que os demais membros da sociedade serão honestos; ii) incentivos para as figuras públicas serem corruptas, devido às possibilidades dos ganhos serem maiores do que os riscos envolvidos, por exemplo, o de ser punido. Entre as suas características, destaca-se que a corrupção é um fenômeno “pegajoso”, pois, uma vez que se torna corrente numa sociedade, tende a perpetuar o comportamento corrupto. Isso decorre do fato de que a corrupção é um fenômeno com bases numa “racionalidade interativa”, isto é, os indivíduos agem baseados não apenas em racionalidade e moralidade, mas também na expectativa do comportamento do outro. Um conjunto de soluções efetivo deve incluir ações complementares e interdependentes. Ressalta-se que esse conjunto de soluções pode não ser aplicável para

---

<sup>197</sup> Rothstein, 2007; Ivanov, 2008.

<sup>198</sup> *Idem.*

contextos não ocidentais, tendo que se considerar a realidade local.

Composto por cinco estágios, o movimento anticorrupção tem raízes no escândalo de *Watergate*, nos EUA, em 1970. Porém, seu início efetivo ocorreu na década de 1990. Em cada uma das fases, diversos atores e uma confluência de fatores atuaram. Essa característica do movimento o inclui nos novos temas da agenda global, que tem entre seus pontos principais, o questionamento do modelo de Estado-nação. A euforia inicial da campanha, devido ao seu rápido desenvolvimento, cedeu lugar a uma crise de legitimidade a partir dos anos 2000.

Entre os resultados desta última fase, havia o receio que a crise financeira iniciada em 2008 afetasse o desenvolvimento do movimento, além de a prevalência na governança técnica-administrativa resultar na exclusão a participação democrática na formulação de políticas anticorrupção. Contudo, o que se observou foi que a campanha, ao invés de ter sido afetada pela crise, ganhou mais relevância. Duas possibilidades surgem desta observação: i) a campanha anticorrupção faz parte do conjunto de normas que Estados hegemônicos e não hegemônicos têm interesse e manter, pois se obtêm legitimidade e atratividade domésticas e internacionais com a sua participação; ii) o movimento anticorrupção encontra-se inserido num contexto maior de interesses dos países dominantes de promoção de uma ordem liberal. Para a efetividade do movimento anticorrupção, os impactos são: i) regimes os quais os Estados aderem para obter boa imagem perante o cenário internacional correm o risco de *free riding* e de não efetivação por falta de capacidade ou de recursos; ii) a inserção do movimento anticorrupção no contexto maior de promoção do liberalismo pode resultar em uma desconexão entre as políticas globais e as necessidades locais. O mais provável é que as duas questões atuem conjuntamente.

O panorama elaborado suscita a indagação se a campanha anticorrupção pode ajudar a combater a corrupção. No próximo capítulo, será feita uma análise à luz das teorias de cooperação, de regimes internacionais e de governança global sobre as razões que levam os Estados a criarem e a manterem o movimento global anticorrupção e quais as possibilidades de contribuição.

## CAPÍTULO 2

# O Movimento Global Anticorrupção: possibilidades de contribuição para o combate à corrupção

A análise acerca da corrupção no capítulo anterior demonstra que é um fenômeno de natureza complexa. Não existe um conceito único para defini-la e tampouco existe consenso com relação aos seus efeitos e às suas causas. Entretanto, reconhece-se que a corrupção tem efeitos negativos nas sociedades e no cenário internacional. A luta global contra a corrupção, que emergiu na década de 1990, surge como uma das possibilidades de se combater a prática. Nesse sentido, questiona-se: o movimento global no combate à corrupção é necessário? Por quais razões os atores aderem ao movimento? Quais as possibilidades de o movimento global anticorrupção contribuir para combater a corrupção?

No que se refere à necessidade do movimento global anticorrupção, a breve análise da natureza da corrupção e do cenário internacional ajuda a verificar sua relevância. Quanto às razões para o surgimento do movimento, no capítulo anterior identificou-se a possibilidade de que o movimento faz parte do conjunto de normas que Estados e demais atores têm interesse em manter, pois se obtêm legitimidade e atratividade (competividade) internas e externas com a sua participação. Esta possibilidade parece apontar que a busca por legitimidade e por atratividade são dois motivos relevantes que ajudam a entender a adesão dos Estados e demais atores ao conjunto de normas anticorrupção. E as possibilidades do movimento global anticorrupção se tornar efetivo parece ocorrer quando os atores envolvidos passam a agir buscando colocar em prática ações que consideram apropriadas.

Para responder às perguntas levantadas, uma análise à luz das teorias das relações internacionais pode ser útil para compreender as razões da emergência do movimento global anticorrupção e por quais motivos cada vez mais atores aderem a esse movimento. Essa utilidade dos estudos internacionais deve-se ao fato de que têm entre os seus objetivos analisar a influência do plano internacional no nível doméstico, abrangendo questões como porque os Estados e demais atores coordenam entre si, quais as condições que possibilitam esta coordenação e como esses mesmos atores podem ser influenciados por processos que não derivam da coordenação com outros atores. Na análise do movimento global anticorrupção, o

objetivo é identificar algumas de suas forças motrizes e, a partir de então, identificar pontos fracos e possibilidades de tornar efetivo.

O presente capítulo contém três seções, sendo cada item dedicado a responder uma das perguntas levantadas acima. Na primeira seção, são expostos os motivos pelos quais a cooperação contra a corrupção se afigura necessária, atentando para as características da corrupção e demandas e possibilidades do cenário global. Na segunda seção, são expostas as teorias das Relações Internacionais que analisam a cooperação e a formação de regimes e governança global entre os Estados e demais atores. O objetivo é construir uma linha evolutiva que permita identificar como as teorias das relações internacionais podem auxiliar a compreender as razões pelas quais os atores cooperam, construindo regimes e governança, e são influenciados por mecanismos coordenados e não coordenados. A partir disso, na terceira seção, são discutidas as razões que levaram à emergência do movimento global anticorrupção. Também nesta seção são analisadas as possibilidades de contribuição do movimento para coibir a prática de corrupção.

### **É Necessário um Movimento Global contra a Corrupção?**

A luta global contra a corrupção tem sido um importante tópico na pauta da agenda de políticos, ativistas e acadêmicos. Em razão disso, vários mecanismos anticorrupção foram criados em duas décadas de existência<sup>1</sup>. Quais seriam, portanto, as razões que tornam a coordenação internacional contra a corrupção necessária? Entre os vários motivos possíveis, três são destacados nesta seção: i) a natureza da corrupção; ii) a globalização, que oferece possibilidades de difusão e de combate da corrupção; iii) motivos operacionais que facilitam o conhecimento do fenômeno e o seu combate.

O cenário elaborado por índices de percepção demonstra que a corrupção encontra-se difundida em várias partes do globo. Mensurar a corrupção é uma tarefa desafiadora e a própria natureza da corrupção, que é secreta, é um obstáculo. Índices de corrupção são limitados e críticas demonstram falhas desde a metodologia adotada até o fato de que, por serem baseados em percepções, não são dados reais e podem ser enviesados<sup>2</sup>. A

---

<sup>1</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>2</sup> Existem diversas críticas com relação aos índices de percepção, desde a metodologia adotada até o fato de que percepções não são dados reais e podem ser enviesadas (Acosta, 2003; Ivanov, 2008). O desafio em construir índices de corrupção está na própria natureza do objeto analisado, que é secreta. Algumas tentativas de construção de índices objetivos foram realizadas, como o *International Crime Victims Survey*. Com o objetivo de mensurar a ocorrência de vários tipos de crimes, incluindo a corrupção, indivíduos eram perguntados diretamente qual era a sua experiência com a corrupção – se já havia sido subornado ou extorquido. A última

despeito de suas limitações, os índices permitem ter uma noção de como a corrupção é um fenômeno presente no globo, afetando tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento e nesse sentido são utilizados a seguir.

Assim, em seu discurso de lançamento do *Corruption Perceptions Index*<sup>3</sup> 2010, Huguette Labelle, Diretora da *Transparency International*, observa que três quartos do planeta estão com nota inferior a cinco no índice, numa escala de zero a nove, com nove representando o menor nível de corrupção. Em 2011, o resultado é similar: de 183 países analisados, 135 permaneceram com a pontuação abaixo de 5.0. Para além dos índices, é possível observar escândalos de suborno envolvendo grandes corporações entre 2000 e 2012 mais de vinte anos após a promulgação do *Foreign Corrupt Practice Act* nos Estados Unidos – a lei que, logo após o escândalo de *Watergate*, criminalizou o suborno transnacional proibindo as empresas norte-americanas de recorrer à prática para obter vantagens comerciais no cenário internacional – e após o surgimento da Convenção contra o Suborno da OCDE – que, nos moldes do *FCPA* também torna crime o pagamento de propina transnacional. Alguns exemplos são os escândalos envolvendo a Siemens, a IBM, a Avon e o Wal-Mart<sup>4</sup>.

---

edição do índice foi em 2004. Outros críticos argumentam que, como o que se mensura é a percepção, o fato de um governo promover medidas anticorrupção, tende a aumentar a consciência dos cidadãos para a ocorrência e os efeitos da corrupção, o que pode levar a crer que houve um agravamento do fenômeno. Porém, em geral, este último argumento é mais utilizado por governos. Apesar de imperfeitos, os índices de percepção permitem uma figura relativamente aproximada dos níveis de corrupção. Uma análise interessante dos pontos fracos dos índices de percepção foi feita por Ivanov, K. *The Limits of a Global Campaign against Corruption*, em *Corruption and Development*, 2008. Para montar um panorama da dimensão da corrupção, privilegiaram-se nesta análise os índices elaborados pela *Transparency International*, por serem os mais difundidos e utilizados em análises e discursos. Existem vários outros índices, por exemplo, os de governança e controle da corrupção, elaborados por Daniel Kaufmann e disponíveis pelo Banco Mundial e os elaborados pela *Global Integrity*.

<sup>3</sup> O *Corruption Perceptions Index* é um *ranking* de países de acordo com os níveis de corrupção no setor público conforme percebidos pelo público. Para elaborar o índice são utilizados resultados de entrevistas coletados por instituições diferentes, combinando os diferentes dados. Os entrevistados são observadores em diversos lugares do mundo, incluindo especialistas que residem ou trabalham no país analisado. Com o foco na corrupção do setor público, os questionários incluem perguntas sobre o suborno de funcionários públicos, a propina em compras públicas, o desvio de recursos públicos e questões relativas a medidas anticorrupção. O *ranking* não serve de base para comparação da evolução ou piora de um país ao longo do tempo, pois se baseia na posição do país no *ranking* e não na sua nota, o que é posição relativa aos outros países também presentes na lista. A posição pode mudar se i) as percepções dos indivíduos com relações aos outros países analisados também mudarem; ii) se algum país for tirado da lista. (Transparency International. *What is the Corruption Perceptions Index: frequently questions about the Corruption Perceptions Index*. Disponível em: [http://cpi.transparency.org/cpi2011/in\\_detail/](http://cpi.transparency.org/cpi2011/in_detail/); último acesso: 03 de junho de 2012). De maneira resumida, duas das principais críticas ao *CPI* da Transparência Internacional são: i) a combinação de dados coletados por instituições diferentes – cada instituição pode utilizar uma definição para corrupção e, portanto, analisar fenômenos diferentes (Andvig e Fjeldstad, 2001); ii) por ser baseado em percepções de indivíduos que nem sempre são residentes de um determinado país, o índice pode refletir preconceitos e julgamentos dos entrevistados (Ivanov, 2008).

<sup>4</sup> Palazzolo, Joe; Glazer, Emily. Foreign Bribe Case at Avon Presented to Grand Jury. *The Wall Street Journal*. 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203315804577209443264460570.html>; último acesso: 03 de junho de 2012. Clifford, Stephanie. Bribery Case at Wal-Mart May Widen. *New York Times*. 17 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/05/18/business/wal-mart-concedes-bribery-case-may->



Índices de percepção e escândalos de corrupção não significam que o fenômeno está aumentando ou diminuindo. Apesar disso, esses dois fatores parecem apontar que a prática da corrupção continua disseminada no globo. Além dos índices e dos escândalos de corrupção, há também os críticos do movimento, que diante desse quadro, argumentam que a campanha não é eficiente e são céticos com relação à sua efetividade<sup>5</sup>. Os críticos, contudo, também argumentam que o movimento reproduz uma lógica de interesses dos países dominantes no cenário internacional no nível local, desconsiderando as necessidades de cada contexto<sup>6</sup>.

Apesar de discordarem da forma como a luta anticorrupção vem sendo conduzida, os críticos também acreditam que a cooperação internacional pode ser utilizada como um fator importante para combater a corrupção. Estudos quantitativos como o de Wayne Sandholtz e William Koetzle<sup>7</sup> e o de Wayne Sandholtz e Mark Gray<sup>8</sup> também demonstram que a integração de um país no cenário internacional é um dos elementos relevantes na luta anticorrupção.

A importância de combater a corrupção vem sendo constantemente reforçada em fóruns internacionais<sup>9</sup>. Diversos motivos, dentre os quais se destacam três, convergem para a necessidade de articulação entre os vários atores e os múltiplos níveis da sociedade na luta anticorrupção.

O primeiro motivo refere-se à natureza da corrupção. Por ser um fenômeno que afeta os sistemas políticos, econômicos e sociais<sup>10</sup>, o combate à corrupção demanda ações provenientes de vários níveis e setores da sociedade, exigindo ação coordenada para o seu

---

widen.html?pagewanted=all; último acesso: 03 de junho de 2012. Wyatt, Edward. Former Siemens Executives are Charged with Bribery. *The New York Times*. 13 de dezembro de 2011. Disponível em:

[http://www.nytimes.com/2011/12/14/business/global/former-siemens-executives-charged-with-bribery.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/14/business/global/former-siemens-executives-charged-with-bribery.html?_r=0); último acesso: 03 de junho de 2012. Bloomberg News. IBM to Settle Bribery Charges for \$10 million. *The New York Times*. Disponível em:

<http://www.nytimes.com/2011/03/19/business/global/19blue.html>; último acesso: 03 de junho de 2012.

<sup>5</sup> O movimento global anticorrupção é dividido em cinco fases, sendo que a última é uma crise de legitimidade iniciada nos anos 2000 (Wolf e Schmidt-Pfister, 2010). Uma discussão sobre a evolução e o desenvolvimento da campanha foi elaborada no capítulo 1 do presente estudo.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, Rothstein, 2007; Ivanov, 2008.

<sup>7</sup> Sandholtz, Wayne; Koetzle, William. Accounting for corruption: economic structure, democracy and trade. *International Studies Quarterly*. Vol. 44, número 1, março de 2000, pp.31-50.

<sup>8</sup> Sandholtz, Wayne; Gray, Mark. International Integration and National Corruption. Vol. 57, número 4, novembro de 2003, pp. 761-800.

<sup>9</sup> Um exemplo é o *UN Millennium Summit*, que ocorreu em setembro de 2010.

<sup>10</sup> Acosta, 2003; Fernández, Carlos Castresana. Corrupción, globalización y delincuencia organizada. García, Nicolas Rodríguez; Caparrós, Eduardo A. Fabián (coords). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004; Glynn, Kobrin, Naím, 2002; Andvig e Fjeldstad, 2001; Brandolino, John; Luna, David. Addressing corruption through international treaties and commitments. U.S. Department of State/Bureau of International Information Programs. Transforming the culture of corruption. *Journal USA: Issues of Democracy*. Dezembro de 2006.

combate, seja na esfera doméstica, na internacional ou na global<sup>11</sup>. Se vontade política, reforço da lei e formulação de políticas anticorrupção, provenientes de pressões de “cima” – por exemplo, por parte de organizações intergovernamentais – são extremamente importantes, demandas por parte da sociedade civil e do setor privado são igualmente relevantes<sup>12</sup>.

O segundo motivo diz respeito ao contexto. O cenário mundial em transformação, com o aprofundamento da globalização e da interdependência e o aprimoramento tecnológico foram fatores cruciais que influenciaram simultaneamente o surgimento de novas possibilidades de práticas corruptas e de instrumentos para combatê-las<sup>13</sup>. Entre as possibilidades de corrupção criadas pela globalização, a expansão das relações comerciais e dos investimentos externos diretos em países corruptos pode resultar no aumento dos níveis da corrupção internacional<sup>14</sup>. E o desenvolvimento tecnológico ampliou as possibilidades de corrupção com a expansão das transações financeiras eletrônicas<sup>15</sup>.

Um exemplo relevante da difusão de impactos negativos da corrupção foi o desencadeamento da crise financeira iniciada em 2008. O exercício de práticas legais, porém não éticas – como a falta de regulamentação do *lobby* e o tráfico de influência – são alguns dos diversos fatores que levaram à crise<sup>16</sup>. Como resultado desse panorama negativo, demandam-se novas soluções e respostas domésticas tradicionais são aparentemente insuficientes para se lidar com o problema<sup>17</sup>.

No que se refere ao combate da corrupção, uma contribuição positiva da globalização é o aumento da consciência cidadã<sup>18</sup>. A tecnologia da informação, na mesma

---

<sup>11</sup> Jens Chr. Andvig distingue a corrupção global e a internacional. A internacional é definida como “o conjunto de todos os atos corruptos onde o corruptor é localizado em um país ou é membro de uma organização internacional”. Tradução livre. “(...) *the set of all corrupt acts where the corrupter is located in one country or is a member of an international organization*” e a global é “(...) o total de atos corruptos acontecendo em todos os países independente se as trocas são nacionais ou internacionais”. Tradução livre. “(...) *the total of corrupt acts taking place in all countries regardless of whether the exchanges are national or international*” (2006, p.208).

<sup>12</sup> Para um exemplo de estudo que considera o papel do setor privado e da sociedade numa situação de transparência, ver Middtun, Atle. Montesquieu for the twenty-first century: factoring civil society and business into global governance. *Corporate Governance*. Vol. 10, número 1, 2010, pp.97-109.

<sup>13</sup> Glynn, Kobrin, Naim, 2002.

<sup>14</sup> Andvig, 2006.

<sup>15</sup> Fernández, 2004.

<sup>16</sup> Kaufmann, Daniel. Corruption and the global financial crisis. *Forbes*. 27 de janeiro de 2009. Disponível em: [http://www.forbes.com/2009/01/27/corruption-financial-crisis-business-corruption09\\_0127corruption.html](http://www.forbes.com/2009/01/27/corruption-financial-crisis-business-corruption09_0127corruption.html); último acesso: 07 de junho de 2012.

<sup>17</sup> Fernández, 2004.

<sup>18</sup> Em 2011, houve no Brasil três marchas contra a corrupção (07 de setembro, 12 de outubro e 15 de novembro), promovidas pelo Movimento Brasil contra a Corrupção. Além disso, houve três protestos com a instalação de vassouras no Rio de Janeiro, Brasília e João Pessoa, respectivamente. Ocorreram protestos anticorrupção também na Índia, em Israel, outros países do Oriente Médio, Rússia, China, Estados Unidos e Europa Ocidental. Andrea Blanc-Bomine classificou o ano de 2011 como o *turning point* na luta anticorrupção (*Foreign Affairs*. *The fight against corruption goes global: the year protestors said enough*. 14 de fevereiro de 2012. Disponível

medida em que aumenta as possibilidades de corrupção por meio das expansões das transações, também expande a possibilidade de controle e monitoramento. Alguns exemplos de mecanismos de monitoramento eletrônicos disponíveis são o Portal da Transparência<sup>19</sup>, o *Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA)*<sup>20</sup>, e o *Transparency Portal*<sup>21</sup>, que podem ser acessados tanto por indivíduos quanto por organizações.

Por fim, o terceiro motivo é de natureza operacional. A coordenação internacional pode auxiliar em vários aspectos no combate à corrupção. Dois exemplos são a harmonização de sistemas jurídicos, o que facilita o combate da corrupção transnacional<sup>22</sup>, e a construção de índices confiáveis sobre os custos econômicos gerados pelo fenômeno, facilitando pela troca de informações<sup>23</sup>.

Pelos motivos descritos acima – a natureza da corrupção que exige ação coordenada; a globalização, que oferece tanto oportunidades de propagação da corrupção quanto de seu combate; e a questão operacional – a cooperação internacional é considerada relevante na luta contra a corrupção. Porém, para entender melhor o movimento global anticorrupção é importante questionar: em quais condições a cooperação emerge? No caso específico do movimento global anticorrupção, quais são as razões? Quais as possibilidades de o movimento contribuir positivamente? Entender os motivos que levam os Estados a cooperarem pode auxiliar a responder estas questões.

### **Quais as Razões e as Consequências das Interações entre os Estados – Contribuições das Teorias das Relações Internacionais**

Por que os atores cooperam? Em quais condições? Quais os resultados da cooperação e da coordenação no nível doméstico? Quais os resultados da influência do plano internacional no cenário doméstico como um todo? Questões como estas, aplicadas a temas

---

em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/137219/andrea-bonime-blanc/the-fight-against-corruption-goes-global>; último acesso: 07 de junho de 2012).

<sup>19</sup> Administrado pela Controladoria-Geral da União, Brasil ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)).

<sup>20</sup> Plataforma criada pelo Banco Mundial em 2006 para permitir o monitoramento pelo público dos projetos na América Latina e Caribe. Em 2008, foi assinado um memorando de entendimento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento com o objetivo de que ambas as instituições façam uso da mesma ferramenta, aprimorando a governança nos projetos e a contribuição para os Objetivos do Milênio (SEPA, *About SEPA – General History*. Disponível em: [http://www.sepainitiative.org/about\\_sepa.asp](http://www.sepainitiative.org/about_sepa.asp); último acesso: 07 de junho de 2012).

<sup>21</sup> European Commission. *Transparency: Transparency Portal*. Disponível em [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm); último acesso: 07 de junho de 2012.

<sup>22</sup> Fernández, 2004. Vale ressaltar também que, como mencionado na seção sobre as definições de corrupção no capítulo anterior, um dos limites da concepção jurídica que se destaca é a dificuldade de harmonização entre as jurisdições (Nice, 1986).

<sup>23</sup> Cartier-Bresson *apud* Acosta, 2003.

como guerra e paz, comércio internacional, direitos humanos, e outros, compõem um dos principais aspectos analisados pela disciplina das Relações Internacionais. De forma que, reconhece-se que as interações entre atores no cenário internacional exercem influência nas decisões políticas domésticas nos mais variados temas<sup>24</sup>. Tal influência ocorre tanto por meio da coordenação e da cooperação quanto por meio de ações não coordenadas ou, mesmo, coercitivas. Assim, essa influência do nível internacional no nível doméstico pode contribuir para construir um cenário em que os atores se sentem compelidos e/ou interessados em aderir às normas em geral e, especificamente, aos mecanismos anticorrupção.

Para compreender a formação desse cenário anticorrupção, é necessário saber de que maneira os atores influenciam e são influenciados e quais são os benefícios e os limites nesse cenário. Com relação à influência, esta pode ser exercida tanto pela convergência – participação em regimes, instituições internacionais, etc – quanto por ações não coordenadas – por exemplo, coerção. Os benefícios do cenário anticorrupção incluem a redução dos níveis de incerteza e a facilitação para alcançar objetivos entre os países. Há que se considerar também que nem sempre a influência levará a um resultado ótimo<sup>25</sup>. Um exemplo é a influência por coerção que, ao ocorrer de cima para baixo, pode gerar políticas que nem sempre são adequadas à realidade do ator coagido.

Tendo em conta os pontos expostos acima, parte-se para a análise sobre quais razões levam os atores a aderirem a normas, ideias, regras internacionais e sobre quais são os impactos dessa interação. Para tanto, serão utilizados estudos precursores de cooperação, teorias de regimes internacionais e estudos de governança global. O objetivo é compreender como o nível internacional pode influenciar o plano doméstico, de acordo com as teorias das relações internacionais.

### *Neoliberalismo – raízes dos estudos de cooperação*

Em seu estudo sobre a influência internacional no nível doméstico, Steven Bernstein e Benjamin Cashore observam que a literatura sobre conformidade aos regimes (ou seja, comprometimento com os regimes) e efetividade cresceu a partir da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano (Rio-92). Houve uma

---

<sup>24</sup> Sandholtz e Gray, 2003; Jörgens, Helge. Governance by Diffusion – Implementing Global Norms Through Cross-National Imitation and Learning. Lafferty, William M. *Governance for Sustainable Development. The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, pp.246-83; Bernstein, Steven; Cashore, Benjamin. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *International Affairs*. Vol. 88, número 3, 2012, pp.585-604; Heineman e Heimann, Jr, 2006.

<sup>25</sup> Simmons, Dobbin, Guarrett, 2006.

mudança do foco das análises sobre criação, manutenção e estabilidade de regimes para estudos sobre a importância de regimes, mais especificamente, sobre a capacidade dos regimes de alterar o comportamento dos atores envolvidos. Essa transição ocorreu porque o objetivo principal dos tratados ambientais era influenciar transformações no nível doméstico<sup>26</sup>.

Antes disso, o neoliberalismo contribuiu com observações importantes sobre a cooperação entre os Estados. Enquanto a escola de pensamento dominante à época – o realismo – argumentava que as relações internacionais eram caracterizadas mais por possibilidades de conflito do que de cooperação, o neoliberalismo ascende com o argumento contrário. Para os neoliberais, as relações internacionais são caracterizadas pela existência de mais possibilidades de cooperação não realizadas ou potenciais<sup>27</sup>. Argumentam que as instituições têm vida própria e não são apenas uma ferramenta estatal<sup>28</sup>. O objetivo desta seção é demonstrar como o neoliberalismo, enquanto uma das primeiras correntes teóricas das relações internacionais a analisar o fenômeno da cooperação contribuiu para posteriores desenvolvimentos da disciplina.

Entre as principais características do neoliberalismo, adota-se a premissa de que o Estado é um ator racional e egoísta. Tendo como bases as teorias da escolha racional e dos jogos, assume-se que um mundo sem instituições equivale a um mundo dominado pelo Dilema do Prisioneiro. A cooperação (e as instituições) é importante, pois proporciona o aumento da quantidade e da qualidade da informação e, conseqüentemente, a redução dos custos de transação e maximização dos ganhos<sup>29</sup>.

Para melhor compreender a autonomia que as instituições internacionais podem obter é necessário considerar a distinção entre as preferências dos atores sobre as estratégias – os meios para se alcançar os objetivos – e as preferências dos atores sobre os objetivos propriamente ditos<sup>30</sup>. Robert Jervis destaca três tipos de instituições internacionais: ferramentas-padrão dos Estados; ferramentas inovadoras; e causa de mudança das preferências dos atores sobre os resultados<sup>31</sup>.

No primeiro tipo, seguindo o modelo realista, as instituições são ferramentas do aparato estatal apesar de vinculantes e, portanto, refletem os interesses pré-existentes dos

---

<sup>26</sup> Bernstein e Cashore, 2012.

<sup>27</sup> Jervis, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*. Volume 24, número 1, 1999.

<sup>28</sup> Jervis, 1999.

<sup>29</sup> Jervis, *op.cit.*

<sup>30</sup> *op.cit.*

<sup>31</sup> *op.cit.*

Estados. Como ocorre nas alianças e nos acordos de comércio, as instituições vinculam os atores porque eles *querem* que assim seja. No segundo tipo, as instituições ainda são ferramentas estatais, porém são inovadoras no sentido que os líderes não tinham planejado aderir a elas ou não têm interesse de que sejam efetivas. A cooperação é assegurada por informação e conhecimento e o aprendizado pela experiência permite lidar com problemas para os quais não se tinha solução antes. Um exemplo que ilustra esse tipo de instituições é dado por Keohane e Martin de que os Estados podem ter interesse em delegar autoridade para alguma instituição, porém isso não se aplica a todos os tomadores de decisão. A interação e a transmissão de conhecimento podem levar mais Estados a cooperarem. Por fim, as instituições são autônomas quando atuam como causa de mudança nas preferências dos Estados sobre os objetivos perseguidos. Jervis utiliza o exemplo de Ernst Haas sobre a integração regional, em que tomadores de decisões buscam cooperação limitada, porém as políticas adotadas resultam em mudanças nas leis e impactam as estratégias dos grupos de interesse. Nessa situação, as instituições não apenas refletem os interesses, mas também atuam na sua formação. Portanto, são mais do que instrumentos de Estados. Um exemplo é a União Europeia, cuja cooperação se desenvolveu além da expectativa inicial<sup>32</sup>.

A corrente neoliberal foi a vertente dominante nos estudos de regimes. Adotando as mesmas premissas do Estado enquanto ator racional e egoísta, buscando maximizar seus ganhos; a teoria neoliberal de regimes argumenta que os regimes facilitam a cooperação e permitem os Estados a superar o Dilema do Prisioneiro<sup>33</sup>.

Outras contribuições do neoliberalismo para o entendimento dos impactos da cooperação internacional estão no reconhecimento do grau de vinculação ou mesmo autonomia que as instituições podem obter. A consideração desses elementos na análise da cooperação entre os Estados foi importante tanto nos estudos de regimes (vertentes do conhecimento) quanto de governança global – auxiliando na compreensão do impacto do movimento global anticorrupção no plano doméstico. Assim, os atores podem “aprender” com os demais membros da sociedade internacional sobre a adoção de normas anticorrupção, por exemplo. Pode ser também que atores antes não interessados em aderir ao movimento global anticorrupção, o façam inicialmente buscando uma vinculação menor, como a adesão a uma convenção de caráter recomendatório. Entretanto, a implantação posterior de mecanismos de implantação dessa convenção pode levar a um grau de vinculação e cooperação maior do que o planejado inicialmente.

---

<sup>32</sup> Jervis, 1999.

<sup>33</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

O neoliberalismo tem diversos limites como, por exemplo, o foco nas instituições desconsiderando outros elementos da realidade internacional. Apesar disso, esses passos iniciais foram relevantes para compreender qual a capacidade do nível internacional de influenciar as decisões dos Estados. Assim, num primeiro momento, a cooperação internacional era entendida como a possibilidade de influenciar as decisões dos Estados com relação à política externa. Entretanto, na medida em que a interdependência no cenário internacional aprofundou e os estudos de regimes foram desenvolvidos, percebeu-se que a cooperação internacional também pode influenciar as decisões de política doméstica.

### *Regimes Internacionais*

Os estudos de regimes internacionais surgiram na década de 1970<sup>34</sup> e o conceito mais difundido foi elaborado no início dos anos de 1980, por Stephen Krasner.

De acordo com esse conceito, regimes são “(...) conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos, nos quais as expectativas dos atores convergem numa dada área das relações internacionais”<sup>35</sup>. Apesar disso, não há um consenso sobre a definição de regimes<sup>36</sup>. No início de 1980 observou-se um grande aumento na literatura sobre regimes. Entre as principais contribuições do estudo de regimes estão a retomada da atenção à questão das normas a política internacional<sup>37</sup> e a possibilidade de utilização de diferentes abordagens teóricas, por ser uma *working definition*<sup>38</sup>.

As principais abordagens de estudos de regimes são agrupadas de acordo com a base motivacional: poder, interesse e conhecimento<sup>39</sup>. A abordagem de poder é associada com o realismo. Nesta abordagem, a estrutura do sistema internacional é condicionante sobre os atores. Nesse sentido, os regimes internacionais refletem a distribuição de poder existente, e não têm vida própria nem impacto independente. Os interesses e objetivos perseguidos pelos regimes internacionais são, portanto, reflexo dos propósitos dos Estados dominantes. Na

---

<sup>34</sup> Keohane, 1998.

<sup>35</sup> “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”. Tradução livre. (Krasner, Stephen. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. Krasner, Stephen (ed). *International regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983, p.2).

<sup>36</sup> Haggard e Simmons, 1987; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>37</sup> Normas têm sido levadas em consideração desde os primeiros estudos de política, que vão de Aristóteles a Carr. Porém, a revolução behaviorista e outras preocupações posteriores com relação a método desviaram o foco da atenção das normas, que retornam às análises de política internacional com a emergência dos estudos de regimes internacionais (Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn. International Norms Dynamics and Political Change. *International Organization*. Vol. 52, número 4, 1998, pp. 887-917).

<sup>38</sup> Rocha, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

<sup>39</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

existência de um *hegemon*, este ator pode usar o poder que possui para influenciar as preferências dos demais atores em seus objetivos e suas estratégias<sup>40</sup>.

A abordagem de interesse se baseia no neoliberalismo. Segundo esta perspectiva, os regimes são criados com o objetivo de que os atores envolvidos se coordenem para alcançar os resultados desejados – interesses – em uma determinada área<sup>41</sup>. As motivações para a cooperação surgem quando as decisões isoladas dos atores geram resultados indesejados<sup>42</sup>. Nesse sentido, num mundo dominado por situações como o Dilema do Prisioneiro, os Estados são propensos a cooperarem para obter melhor e mais informação e para reduzir as incertezas com relação ao comportamento do outro<sup>43</sup>.

Sobre as consequências e os impactos dos regimes para a cooperação, argumenta-se que as ações estatais podem ser influenciadas por normas, mas que são convergentes com o interesse nacional<sup>44</sup>. Assim, o impacto dos regimes no nível doméstico estatal se dá sob condições restritas<sup>45</sup>.

Os regimes são também baseados num senso de reciprocidade. Isto significa que os Estados suprimem interesses de curto-prazo na expectativa de que os atores serão recíprocos no futuro. O senso de reciprocidade não gera, contudo, um senso de obrigação<sup>46</sup>. Regimes são, portanto, passíveis de *free-riding*<sup>47</sup> e regimes tidos como mortos podem continuar existindo por uma questão de reputação<sup>48</sup>. Contudo, Estados com fama de descumprimento de regras acordadas podem ter dificuldades de serem aceitos em regimes potencialmente benéficos no futuro.

É possível identificar pontos de convergência entre as abordagens baseadas no poder e no interesse. Ambas são estatocêntricas e presumem que os atores são racionais. Aos regimes é atribuída importância relativa, sem capacidade de exercerem influência

---

<sup>40</sup> Krasner, 1983; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>41</sup> Krasner, *op.cit.*; Hasenclever, Mayer e Rittberger, *op.cit.*

<sup>42</sup> Krasner, *op.cit.*

<sup>43</sup> Krasner, *op.cit.*; Hasenclever, Mayer e Rittberger, *op.cit.*

<sup>44</sup> Haggard e Simmons, 1987.

<sup>45</sup> Krasner, 1983.

<sup>46</sup> Krasner, 1983.

<sup>47</sup> Como mencionado no capítulo, *free-riding* ocorre quando Estados se beneficiam de um regime ou de qualquer outra modalidade de cooperação sem, contudo, se esforçar para alimentá-lo, “pegando carona” nos benefícios gerados pelos outros membros da cooperação. (Hashim, Nadra. Free Riders, Side Payments, and International Environmental Agreements: is Kyoto failing because Montreal succeeded? The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. Inverno/Primavera 2009, pp.91-109; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>48</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.



independente dos Estados<sup>49</sup>. Estas abordagens também tendem a desconsiderar o aspecto doméstico, ou quando o consideram, atribuem-lhe um papel pouco relevante<sup>50</sup>.

Entre as abordagens de interesse e de poder, há a abordagem problema-estrutural. A ideia-base dessa vertente é que a variação nas formas dos regimes é explicada parcialmente pela natureza do tema. Assim, há temas em que os Estados tendem a cooperar e há temas em que os atores tendem a agir de acordo com estratégias de autoajuda, isto é, a buscarem maximizar seu poder e garantir a sua sobrevivência no cenário internacional. Dentro dessa vertente foi desenvolvida a “tipologia de temas”. De acordo com essa tipologia, os temas dos regimes podem ser divididos em três categorias: econômicos, segurança e lei (abrange oportunidades para exercer a liberdade e a participação política). Cada categoria exerce uma influência na criação de regimes. Os regimes econômicos são os mais prováveis de surgirem, pois envolvem apenas o debate sobre como será feita a divisão dos ganhos; enquanto que os de lei são os mais difíceis de serem criados, pois envolve divisão de poder<sup>51</sup>.

A terceira vertente, com foco no conhecimento, atribui um peso e independência maior à capacidade de influência exercida pelos regimes. A vertente cognitivista surge como uma crítica às abordagens convencionais – de poder e de interesse – e fundamentam-se em alguns aspectos: a dificuldade em lidar com a dinâmica da realidade internacional; o fato de considerarem os Estados como atores racionais; e o uso de metodologia positiva<sup>52</sup>. Defende uma abordagem interpretativista do tema sobre regimes.

A vertente cognitiva dá destaque ao comportamento convencionalizado e ao ambiente social (valores). Desta forma, há uma expectativa de reprovação quanto ao desvio de práticas reconhecidas. Argumenta-se que comportamentos-padrão levam à criação de regimes que, por sua vez, reforçam os comportamentos-padrão<sup>53</sup>. Quanto aos valores, a abordagem

---

<sup>49</sup> Nestas duas abordagens, as preferências dos Estados com relação aos objetivos permanecem fixas. Como descrito no item anterior, a cooperação tem “vida própria” quando é capaz de alterar os objetivos perseguidos pelos Estados. Críticas nessa linha são feitas pelos cognitivistas (Haggard e Simmons, 1987; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>50</sup> Hasenclever, Mayer, Rittberger, 1996; Haggard e Simmons, 1987; Jörgens, 2003; Strange, Susan. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. Krasner, Stephen D. (org). *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 337-354.

<sup>51</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>52</sup> A crítica cognitivista ao neoliberalismo não diz respeito à reconstrução de maneira equivocada das premissas realistas, mas, sim, ao fato de ter herdado tais premissas. De forma que, para os cognitivistas, ambos, os neoliberais e os realistas, estão equivocados por considerarem as preferências e as opções dos atores como dados exógenos, isto é, fatos que são assumidos ou observados como tal, mas não teorizados. Ao considerarem as preferências como dadas, realistas e neoliberais ignoram uma fonte de mudança substancial no comportamento internacional. Com relação à metodologia, ao focarem em fatos observáveis e na mensuração de variáveis diretas, isto é, ao focarem em comportamento aberto, desconsideram compreensões intersubjetivas, que são a essência dos regimes internacionais (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>53</sup> Krasner, 1983.

baseada no conhecimento defende que regimes não se sustentam apenas por cálculos de auto-interesse, mas encontram-se embutidos em um ambiente social<sup>54</sup>. Dividida em versões “fraca”<sup>55</sup> e “forte”<sup>56</sup>, essa abordagem tem como foco a percepção dos Estados e o papel das crenças normativas e causais sobre os tomadores de decisão.

O cognitivismo fraco destaca três elementos principais: as ideias, o aprendizado e o papel das comunidades epistêmicas. Com foco nas crenças causais, a análise cognitivista argumenta que a convergência entre os atores é a base dos regimes. Em contraste com o argumento da abordagem de interesse e da de poder, a abordagem cognitiva sustenta que a interpretação, o conhecimento que o ator dispõe no momento da decisão e os significados intersubjetivos são essenciais na formação da percepção da realidade, das preferências (que não são dadas) e na formação do consenso sobre a natureza e o escopo dos regimes. Como há necessidade de formar as preferências há, portanto, o aumento na demanda por informação científica ou confiável por parte dos tomadores de decisão. Os Estados vivem numa situação de incerteza, porém diferentemente das abordagens baseadas na teoria dos jogos, essa incerteza não ocorrer por falta de informação, mas pela incapacidade dos decisores de acessarem todas as informações disponíveis. Nesse sentido, a informação tem alto custo<sup>57</sup>. Na busca por amenizar a incerteza, aumenta-se a possibilidade de cooperação<sup>58</sup>.

Um dos argumentos é o de que as ideias influenciam o comportamento. O impacto das ideias é mediado e aperfeiçoado por regras e normas internacionais criadas sob a influência das crenças compartilhadas. Embutidas na estrutura institucional, as ideias constroem as políticas públicas, até que sejam contestadas por novas ideias. As ideias estão também relacionadas com a robustez de um regime e podem continuar existindo por décadas assumindo vida própria, mesmo que desacreditadas.<sup>59</sup>

A cooperação também pode ser aprendida, o que causa mudanças nas estratégias e nos objetivos perseguidos pelos Estados. Joseph Nye define como “*simple*” e “*complex*

---

<sup>54</sup> Um exemplo é o mercado, um regime que está imbuído dos valores mais amplos do liberalismo (Ruggie *apud* Krasner, 1983).

<sup>55</sup> No debate mais amplo das Relações Internacionais, o cognitivismo fraco refere-se ao construtivismo elaborado, por exemplo, por Alexander Wendt, e que é definido como uma ponte entre a corrente racionalista (realismo e liberalismo) e o reflexivismo (construtivismo).

<sup>56</sup> O cognitivismo forte é considerado como a versão mais “radical” do reflexivismo. A síntese entre essa corrente e outras abordagens como o neoliberalismo e o realismo não é possível, pois a ontologia do cognitivismo forte é diferente (Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies*. Volume 26. 2000, pp.3-33).

<sup>57</sup> Jervis e Keohane *apud* Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>58</sup> Young *apud* Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>59</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

*learning*” e Ernst Haas como “*adaptation*” e “*learning*”, para as mudanças nas estratégias e nos objetivos, respectivamente<sup>60</sup>.

Além das ideias e do aprendizado, o terceiro elemento destacado pela abordagem cognitivista é formado pelas comunidades epistêmicas<sup>61</sup>, que exercem um papel fundamental na difusão das ideias, atuando como um canal por onde elas circulam de sociedades a governos bem como de país para país.

O cognitivismo forte, por sua vez, é uma crítica radical às abordagens tradicionais e que dá importância central ao caráter social das relações internacionais<sup>62</sup>. Para os cognitivistas fortes, os regimes se localizam dentro de estruturas normativas mais amplas da sociedade internacional. Argumentam também que estabilidade e formação de interesses por si só não explicam a manutenção de regimes. A legitimidade, as injunções normativas e a formação de significados intersubjetivos e de identidade comum explicam melhor a continuidade de regimes<sup>63</sup>.

Na abordagem cognitivista forte, os Estados não são atores racionais, mas atomistas, em que as identidades, o poder e os interesses são anteriores à sociedade internacional e às suas instituições. O grupo de analistas dessa abordagem dá um poder maior para as instituições internacionais, normas e cooperação. Argumentam que a interação durável afeta a autocompreensão dos atores. Assim, a cooperação institucionalizada leva à redução do egoísmo e os atores respeitam efetivamente os interesses dos outros. Os cognitivistas atribuem alto valor também às normas internacionais, e afirmam ainda que as normas são internalizadas pelos atores, mesmo que no início tenham sido interpretadas apenas como instrumentos para realizar seus interesses. Desse modo, os atores tendem a agir de acordo uma *lógica da apropriação*, isto é, analisando qual é a ação apropriada a tomar. Os atores percebem obrigações em relações aos outros, além de considerarem a comunidade de Estados vinculante, ainda que às vezes não cumpram com o que foi acordado<sup>64</sup>. É uma abordagem bastante positiva com relação à capacidade das instituições internacionais de constrangerem os Estados, sendo nesse aspecto em específico, um contraponto ao realismo.

---

<sup>60</sup> *Op.cit.*

<sup>61</sup> “Redes transnacionais de especialistas em um tema que compartilham tanto um corpo de conhecimento casual em relação aos processos sociais e físicos que requerem ação internacional e uma visão de uma melhor política pública que eles ajudam a materializar”. Tradução livre. “*Transnational networks of issue experts who share both a body of casual knowledge regarding the physical or social processes that require international action and a vision of a better public policy which they seek to help materialize*” (Hansclever, Mayer, Rittberger, 2000, p.5).

<sup>62</sup> Hansclever, Mayer, Rittberger, 2000.

<sup>63</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>64</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, *op.cit.*

Apesar destas contribuições serem significativas para a compreensão da influência do plano internacional no nível doméstico, os estudos de regimes têm limites igualmente relevantes. Entre as críticas, vale a pena destacar i) a incapacidade de considerar o dinamismo da realidade internacional; ii) os estudos de regimes são estatocêntricos; iii) a atenção exagerada ao uso de regimes mantém o *status quo* na política mundial, excluindo agendas além dos regimes<sup>65</sup>.

Tentativas de superar as críticas foram feitas sem aparente sucesso até o momento. Assim, para incluir atores não-estatais nas análises, cognitivistas estudaram as comunidades epistêmicas<sup>66</sup>. Há estudos também que consideram a atuação de atores privados como, por exemplo, a análise do regime antissuborno feita por Kathleen A. Getz, bastante útil para compreender os obstáculos enfrentados por esse regime. Contudo, a inclusão do setor privado na sua análise restringe-se à influência exercida por meio de instituições internacionais<sup>67</sup>. Isso reforça a crítica de que, quando analistas de regimes consideram atores não-estatais, a esses atores limitam-se às instituições internacionais<sup>68</sup>, desconsiderando a possibilidade de exercerem autoridade e influência por si mesmos no cenário internacional.

Críticas recentes feitas por Helge Jörgens à teorias de regime também destacam a tendência destas em desconsiderar áreas da política mundial para além dos regimes. A noção de que regimes são construídos ou deliberados exclui formas de coordenação política que não ocorrem dessa maneira, como a difusão. Outra crítica é que, ao considerarem regras e procedimentos, as teorias de regimes pressupõem um alto grau de institucionalização, sendo que normas e princípios globais exercem influência antes mesmo de serem formalizados<sup>69</sup>. As limitações das teorias de regimes abriram espaço para os estudos de governança global.

### *Governança Global*

Os estudos de governança global surgiram em parte pelas limitações dos estudos de regimes, em parte pela conjuntura internacional emergente no fim da Guerra Fria. A possibilidade de uma nova ordem internacional seria um pensamento emergente desde

---

<sup>65</sup> Strange, 1983.

<sup>65</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2000.

<sup>66</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, *op.cit.*

<sup>67</sup> Getz, Kathleen A. The effectiveness of global prohibition regimes: corruption and the anti-bribery convention. *Business Society*. Vol. 45, número 3. Setembro de 2006, pp.254-281.

<sup>68</sup> Jörgens, 2004.

<sup>69</sup> *op.cit.*

então<sup>70</sup>. Nessa nova ordem emergente, uma nova agenda global é estabelecida e desafia o papel da soberania estatal, com a participação mais ativa por parte de atores não-estatais<sup>71</sup>.

Tal como ocorre com regime internacional, governança global também não tem uma definição conceitual precisa. Alguns conceitos são muito amplos e, portanto, difíceis de serem aplicados<sup>72</sup>; outros apenas remodelaram o antigo conceito de regimes<sup>73</sup>. Entre as características centrais de governança global estão a inclusão de atores não-estatais e a tentativa de captar o dinamismo da realidade internacional. Assim, entende-se governança global como “a soma das organizações, dos instrumentos políticos, dos mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas”<sup>74</sup>, e “o esforço coletivo para identificar, entender e administrar problemas mundiais que estão além da capacidade individual dos Estados”<sup>75</sup>.

Com relação aos novos atores, os estudos de governança global não apenas os incluíram no debate, mas consideraram a sua capacidade de atuação enquanto *governantes globais*<sup>76</sup>. Transformações no cenário internacional aceleraram o surgimento de novos

---

<sup>70</sup> Rosenau, 1991.

<sup>71</sup> Sending, Ole Jacob; Neumann, Iver B. Governance to Governmentality: analyzing NGOs, states, and power. *International Studies Quarterly*. Vol. 50, número 3, setembro de 2006, pp. 651-672.

<sup>72</sup> “Governança é a soma das várias maneiras as quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus negócios. É um processo contínuo por meio do qual interesses diversos e conflitantes podem ser acomodados e ação cooperativa pode ser tomada. Isso inclui instituições formais e regimes com o poder para fazer valer a conformidade, bem como arranjos informais que tanto pessoas quanto instituições concordaram ou perceberam ser de seu interesse”. Tradução livre. “*Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest*” (Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, New York: Oxford University Press, 1995, p.2).

<sup>73</sup> Governança global é “uma ordem no nível global intencional, intersubjetivamente reconhecida, que define, constrange e modela as expectativas dos atores na sua área de domínio. É um sistema de regra ou regras que exercem autoridade (com níveis variados de institucionalização) que funciona e opera no global. Para que um sistema de regras que exercem a autoridade operar no nível global, não é requerido que sejam universalmente praticadas ou universalmente reconhecidas como legítimas. Requer apenas que sejam amplamente compartilhadas e praticadas numa escala global (em múltiplos continentes) por atores relevantes e importantes”. Tradução livre. “*an inter-subjectively recognized, purposive order at the global level, which defines, constrains, and shapes actor expectations in an issue domain. It is a system of authoritative rule or rules (with varying degrees of institutionalization) that functions and operates at the global. In order for a system of authoritative rules to operate at the global level, it is not required that they be universally practiced or universally recognized as legitimate. It merely requires that they be widely shared and practiced on a global scale (on multiple continents) by relevant and important actors*” (Biersteker, Thomas J. *Global Governance*. Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer (eds.) *Routledge Companion to Security*. New York and London: Routledge Publishers, 2009).

<sup>74</sup> Tradução livre. “*the sum of organizations, policy instruments, financing mechanisms, rules, procedures, and norms*”. (Avant, Deborah A.; Finnemore, Martha; Sell, Susan K. *Who governs the globe?* New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p.1).

<sup>75</sup> Tradução livre. “*the collective efforts to identify, understand, and address worldwide problems that are beyond the capacity of individual states*” (Avant, Finnemore, Sell, *op.cit.*, p.1).

<sup>76</sup> “autoridades que exercitam poder através das fronteiras com o propósito de influenciar políticas. Governantes então criam temas, definem agendas, estabelecem e implementam regras ou programas, e avaliam e/ou julgam resultados”. Tradução livre. “*(...) authorities who exercise power across borders for purposes of affecting policy*.”

métodos. Assim, a globalização, a privatização, as mudanças tecnológicas e o fim da Guerra Fria atuaram como forças exógenas dessa nova ordem<sup>77</sup>.

O termo “governança” em si traduz uma ideia de “governo”<sup>78</sup>. Porém, um dos fatores que diferencia a governança global dos estudos de regimes, além da inclusão de novos atores e do reconhecimento da natureza dinâmica da realidade internacional – é a consideração de componentes da política mundial que não se desenvolvem no contexto da coordenação ou cooperação<sup>79</sup>. Dentro dos estudos de governança global, o conceito de difusão é particularmente relevante por permitir analisar a influência do plano internacional no nível doméstico que ocorre em situações onde os atores não se coordenam, mas são influenciados, por exemplo, pelo comportamento de seus pares. A ideia de difusão é a de “interdependência não-coordenada”<sup>80</sup>.

A premissa básica da difusão é que “as políticas nacionais são altamente interdependentes”<sup>81</sup>. Assim, os países tomam decisões baseadas em sua realidade doméstica, mas também de acordo com as decisões de outros países<sup>82</sup>. A difusão pode ocorrer por adaptação, por aprendizado e por coerção. E os mecanismos de difusão, em geral, são complementares e podem atuar de maneira simultânea<sup>83</sup>.

A adaptação, que ocorre devido ao ator procurar se adaptar ao meio onde vive (no caso, o cenário internacional) adotando as normas e regras de seus pares, pode se dar por três maneiras principais: normas culturais, grupos de apoio e competição. No que se refere a normas culturais, atores tendem a adotar normas que são populares. Essas normas podem não convergir com os interesses de determinado ator, porém, a adoção por um grande número de atores o compele a aderir também à norma, em busca de reputação. Inversamente, esse mesmo sistema permite que atores se esquivem de normas que foram pouco adotadas e fiquem protegidos do criticismo. Na segunda via, quando os atores se envolvem em grupo de apoio, o foco principal não é obter reputação. Apesar dos incentivos de participação também ocorrer em função da quantidade de atores envolvidos – isto é, quanto mais, melhor –, os atores aderem ao grupo de apoio por aumentar a possibilidade suporte técnico. A adoção de normas

---

*Governors thus creat issues, set agendas, establish and implement rules or programs, and evaluate and/or adjudicate outcomes*” (Avant; Finnemore; Sell, 2010, p.2).

<sup>77</sup> *Op.cit.*

<sup>78</sup> Biersteker, 2004.

<sup>79</sup> Jörgens, 2003.

<sup>80</sup> Tradução livre. “uncoordinated interdependence. (Elkins, Zachary; Simmons, Beth. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *Annals. The American Academy of Political and Social Science*. 2004).

<sup>81</sup> Simmons, Beth; Dobbin, Frank; Guarret, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*. Vol. 60, 2006, pp.781-810.

<sup>82</sup> Simmons, Dobbin, Guarrett, 2006.

<sup>83</sup> Elkins, Simmons, 2004.

e políticas já existentes e implementadas facilitam a sua implantação por países que não teriam condições de desenvolvê-las sozinhos<sup>84</sup>. Por fim, a competição também pode levar os atores a aderirem a políticas e mecanismos a fim de obterem maior atratividade no mercado internacional.

Como consequências da adaptação, os atores podem adotar modelos subótimos, ou seja, adotar modelos institucionais que são inferiores aos que seriam capazes de produzir por si próprios<sup>85</sup>.

O aprendizado, por sua vez, pode acontecer por cascata informacional, por disponibilidade e por grupos de referência. O conceito de cascata informacional compreende a ideia de que toda uma sequência de políticas pode ser tomada com base na decisão dos dois ou três primeiros atores<sup>86</sup>, como num processo de emulação<sup>87</sup>. No que concerne à disponibilidade, os atores tendem a aderir aos modelos institucionais que estão mais disponíveis, o que, em parte, enviesa o processo de aprendizado já que nem sempre os melhores modelos são os mais acessíveis. Por fim, em termos de grupos de referência, os atores também preferem adotar modelos políticos de países com realidades similares.

As consequências do aprendizado podem tanto ser positivas quanto negativas. A possibilidade de se adotar modelos institucionais que não se teria a capacidade de construir isoladamente é um impacto positivo relevante. Em contraste, o aprendizado também pode resultar na adoção de um modelo que o ator não tem a capacidade para implantar<sup>88</sup>.

Um terceiro mecanismo de difusão internacional é a coerção<sup>89</sup>. Similar ao que ocorre na teoria de regimes, estudos de difusão atentam para a possibilidade de atores poderosos influenciarem as decisões de atores mais fracos. Na coerção, os Estados dominantes podem manipular as oportunidades por meio de organizações não governamentais e internacionais. É possível coagir um país-alvo por meio da força física, mas também por *soft coercion*. Nessa modalidade de coerção, as políticas dos países dominantes são adotadas pelos países fracos numa forma de coordenação política em que os Estados fracos não têm opção a

---

<sup>84</sup> Elkins, Simmons, *op.cit.*

<sup>85</sup> *Op.cit.*

<sup>86</sup> *Op.cit.*

<sup>87</sup> A emulação pode ocorrer tanto por coerção, aprendizado e competição. Traduz a ideia de adoção do que “é apropriado”. Um exemplo é o caso da difusão e emulação de normas globais: “Países desenvolvidos e em desenvolvimento assinam igualmente tratados de direitos humanos como um sinal de seu comprometimento com as normas globais. Normas globais são suficientemente fortes para causar que mesmo países que a Anistia Internacional desaprova por abusar dos direitos assinam”. Tradução livre. “*Developing and developed countries alike sign human rights treaties to signal their commitment to global norms. Global norms are strong enough to cause even countries that Amnesty International chides for abuse rights to sign on*” (Simmons, Dobbin, Guarret, 2006, p.799).

<sup>88</sup> Elkins, Simmons, 2004.

<sup>89</sup> Jörgens, 2003; Simmons, Dobbin, Guarret, 2006.

não ser aderir. Há também uma utilização de teorias e ideias que favorecem as políticas que se objetiva difundir<sup>90</sup>.

Como as demais teorias acima expostas, os estudos de governança global não estão isentos das críticas. Uma das principais críticas refere-se à questão dos novos atores. O foco nos atores implica três problemas para as teorias de governança global. Em primeiro lugar, tende-se a considerar que os atores não estatais, ao obter mais poder no cenário internacional, reduzem o poder dos Estados, como num jogo de soma zero. Porém, estudos com foco no conceito de governamentalidade<sup>91</sup> demonstram que os atores não estatais atuam em conjunto com os Estados<sup>92</sup>. Segundo, o foco nos atores também reduz a atenção no processo de governança. Por fim, ao evidenciar a questão da autoridade, os estudos de governança global perpetuam o método estático que almejavam superar<sup>93</sup>.

Cada uma das teorias aqui apresentadas tem pontos fortes e limites. O que se pode observar em termos gerais para compreender a influência que o plano internacional exerce no nível nacional é que os atores tendem a cooperar basicamente pelos seguintes motivos: i) obtenção de poder; ii) redução das incertezas, mais e melhor informação; iii) aprendizado, especificamente por seguirem a *lógica da apropriação* e iv) obtenção de legitimidade doméstica e internacional; v) atratividade, com o objetivo de se tornarem mais competitivos no mercado internacional.

A possibilidade do uso do pluralismo teórico, isto é, da combinação de instrumentos teóricos diferentes para analisar determinado fenômeno ou evento da realidade internacional demonstra que as teorias de relações internacionais, mais que excludentes entre si, são complementares<sup>94</sup>. Nesse sentido, é bastante provável que mais de um motivo justifique a adesão de um ator ou grupo de atores a um conjunto de normas ou a adoção de políticas. De maneira similar, diversos meios atuam como canais dessa influência. Porém, é também provável que haja uma razão que seja a principal motivadora das decisões dos Estados em aderir ou não a um conjunto de mecanismos relativos a um tema específico.

---

<sup>90</sup> Simmons, Dobbin, Guarret, 2006.

<sup>91</sup> “Governmentality”, conceito de Michel Foucault. O conceito de governamentalidade, isto é, racionalidade de governo, busca compreender governo enquanto forma de poder. Sending, Ole Jacob; Neumann, Iver B. Governance to Governmentality: analyzing NGOs, states, and power. *International Studies Quarterly*. Vol. 50, número 3, setembro de 2006, pp. 651-672; Okereke, Chukwumerije; Bulkeley, Harriet; Schroeder, Heike. Conceptualizing Climate Governance beyond the International Regime. *Global Environmental Politics*. Vol. 1, número 9, fevereiro de 2009, pp.58-78.

<sup>92</sup> Sending, Neumann, 2006.

<sup>93</sup> Sending, Neumann, 2006; Okereke, Bulkeley, Schroeder, 2009.

<sup>94</sup> Alguns autores demonstraram a possibilidade de combinação entre diferentes teorias nas relações internacionais. Ver, por exemplo, Rocha, 2000; Keohane, Robert O. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*. Vol. 32, número 4, dezembro de 1988, pp.379-396; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 2000.



O objetivo do próximo item é identificar qual o motivo principal da adesão ao movimento global anticorrupção. Para tanto, serão analisadas as razões existentes nas teorias expostas acima. Não se pretende elaborar uma síntese nos moldes que propõem Hasenclever, Mayer e Rittberger para o neoliberalismo e o neorealismo<sup>95</sup>. A dificuldade em estabelecer essa síntese deve-se ao fato de algumas teorias são bastante distintas no que se refere não só ao método, mas à própria ontologia<sup>96</sup>. O que se tentará fazer é encontrar alguns pontos de contato entre as diferentes abordagens listadas acima. Além da identificação da razão principal que motiva a adesão ao movimento, também se tem como objetivo levantar algumas possibilidades de contribuição positiva, com base também nas teorias de relações internacionais.

### **O Movimento Global contra a Corrupção: Possibilidades de Contribuição para o Combate à Corrupção**

A capacidade de o nível internacional exercer influência nas decisões tomadas pelos Estados vem sendo analisada desde os primeiros estudos sobre cooperação. Inicialmente atribuía-se à cooperação internacional a capacidade de influenciar as decisões dos Estados com relação à política externa. Com o aprofundamento da interdependência, atribuiu-se à cooperação internacional a capacidade de também influenciar as decisões de política doméstica. Como resultado, os Estados podem, por exemplo, por adaptação – ao se adequar ao comportamento de seus pares –, optar por aderir a normas de direitos humanos que vão afetar diretamente decisões de políticas domésticas. Ou aderir a políticas anticorrupção, que podem ter diversos efeitos no nível nacional, desde a criação de leis para se adequar à legislação internacional, até a criação de mecanismos de transparência, por exemplo.

Nesse sentido, a influência internacional pode ter um impacto positivo no plano doméstico. Apesar disso, muitos regimes e outros mecanismos de governança<sup>97</sup> enfrentam obstáculos no que se refere à efetivação dessas leis e mecanismos criados em resposta à normas internacionais no nível interno do que foi acordado na esfera internacional. Para

---

<sup>95</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger (2000) propõe a utilização de diferentes perspectivas teóricas de forma a permitir a elaboração de uma análise que capte mais aspectos de um determinado fenômeno ou evento internacional que tenha sido escolhido como objeto de estudo. Para as abordagens de interesse e poder, os autores preveem uma possibilidade de síntese, isto é, existem pontos em comum em ambas as abordagens. Para outras abordagens, como o cognitivismo, os autores colocam a possibilidade de um diálogo.

<sup>96</sup> 2000.

<sup>97</sup> Entende-se por mecanismos de governança os diversos mecanismos de interdependência coordenada e não-coordenada, ou seja, regimes, difusão, etc. Não há um padrão ou consenso com relação a essa classificação. Jörgens (2003), por exemplo, considera regimes, imposição, harmonização, difusão.

identificar as possibilidades de contribuição positiva de um conjunto de mecanismos de governança, é importante conhecer a sua natureza. Assim, quais são os motivos que levam à adesão? De acordo com esses motivos, quais as dificuldades em concretizá-los? Por fim, quais as possibilidades de ser efetivo e contribuir para a realização de seu propósito?

Tendo como base a análise teórica realizada na seção anterior, foram identificados cinco principais: poder, legitimidade, redução de incertezas e mais informação, conhecimento e atratividade. A tabela a seguir mostra cada um dos motivos, as perspectivas teóricas que permitem identificá-los e os meios usados para alcançá-los<sup>98</sup>.

<b>Motivos para Adesão a Sistemas de Governança</b>			
<b>Motivo</b>	<b>Meios/Canais</b>	<b>Perspectiva Teórica</b>	<b>Descrição</b>
<b>Poder</b>	<i>Hegemon</i>	Realismo	Realismo: instituições/regimes não são independentes e refletem a distribuição de poder existente no sistema.
<b>Legitimidade (interna ou externa) / Reputação</b>	<i>Free-riding</i>	Neoliberalismo (Regimes Internacionais; estudos de cooperação)	Estados aderem sem condições ou pretensões de cumprir com o que foi acordado para obter os benefícios gerados pelo regime. Esses benefícios podem ser, por exemplo, riquezas (como é o caso do regime de comércio), reputação (como é o caso do regime de direitos humanos) ou outros.
	Ator dominante	Difusão/ Governança Global	Difusão: Inclui, junto com o ator dominante e com a coerção, o impacto das ideias. Há, portanto, a possibilidade de <i>soft coercion</i> <sup>99</sup> .
	Normas culturais/ Adaptação (e também Emulação)	Difusão/ Governança Global	Estados aderem às normas à medida que mais Estados também aderem a elas. Caso recusem a aderir, os Estados são estigmatizados. Estados também podem se esquivar de aderir às normas sem serem criticados se é um conjunto de normas que não foi adotado por muitos Estados.
	Ideias/	Cognitivismo	Valorização do comportamento convencional e

<sup>98</sup> Esta tabela foi elaborada com base nas teorias de regimes internacionais, neoliberalismo e governança global conforme descritas na segunda seção do presente capítulo. Nem todos os elementos descritos foram incluídos na tabela, por terem sido identificados como meios e/ou canais de influência. No cognitivismo fraco: ideias, comunidades epistêmicas. E na governança global: grupos de apoio, cascata informacional, disponibilidade e grupos de referência.

<sup>99</sup> Provavelmente a coerção na análise de difusão resulta de uma combinação entre a teoria da estabilidade hegemônica (realismo em regimes internacionais) e cognitivismo fraco (também na teoria de regimes internacionais). Políticas do ator dominante são de “poucas opções a não ser seguir”, no original “*little choice but to follow suit*”. Tradução livre. (Simmons, Dobbin e Garrett, 2006, pp.790-1).

	Aprendizado	fraco e forte	valores. Expectativa de reprovação em caso de desvio de práticas reconhecidas.
<b>Redução Incerteza e Melhor informação</b>		Neoliberalismo (regimes e estudos de cooperação)	Objetivo é evitar resultados subótimos de decisões isoladas. Falta informação.
		Cognitivismo fraco (regimes internacionais)	Objetivo é melhorar o acesso à informação. Para os cognitivistas, não há problema de falta de informação, mas sim de acesso a ela. Os atores não têm como acessar toda a informação disponível na hora de tomar decisões.
<b>Conhecimento</b>		Cognitivismo forte (regimes internacionais)	Interação de longo prazo afeta a autocompressão dos atores, que se tornam menos egoístas. Lógica da apropriação. Internalização das normas.
<b>Atratividade</b>	Competição	Difusão/ Governança Global	Atores competem para tornarem-se mais atrativos para investidores e compradores no mercado internacional.

A tabela mostra que uma mesma perspectiva teórica aponta diferentes motivos que levam um ator a cooperar, a coordenar-se ou a permitir-se influenciar. Na perspectiva cognitiva, por exemplo, os atores podem procurar reduzir incertezas e buscar a legitimidade. Também é possível constatar que um mesmo motivo é identificado em diversas perspectivas. É o caso, por exemplo, do motivo da legitimidade, identificado pelo neoliberalismo, pela difusão e cognitivismo fraco e forte.

Para categorizar os motivos na tabela acima, foram feitas as seguintes perguntas: qual o objetivo específico que esse ator visa considerando o propósito da cooperação em questão? Um ator pode procurar reduzir a incerteza e melhorar a comunicação no caso do regime de comércio, por exemplo. Porém, em temas que refletem a vulnerabilidade moral dos atores, como a corrupção, esse ator provavelmente tem como objetivos principais obter legitimidade<sup>100</sup> e atratividade perante as sociedades tanto no âmbito doméstico quanto internacional.

<sup>100</sup> Buchanan e Keohane argumentam que legitimidade tem duas dimensões a serem consideradas: a normativa e a sociológica. Do ponto de vista normativo, legitimidade é quando “a instituição *tem o direito de governar*” (“*the institution has the right to rule*”). Tradução livre. The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*. Vol. 20, número 4, dezembro de 2006, p.405). Sociologicamente, a instituição é considerada legítima quando “*acredita-se* amplamente que tem o direito de governar” (“*widely believed to have the right to rule*”). Tradução livre. *Op.cit.*.

Esta busca por legitimidade pode manifestar de duas maneiras. A primeira delas, nas raízes do movimento, quando os Estados Unidos buscavam obter legitimidade interna e externa devido à onda de escândalos iniciada com *Watergate*. A segunda ocorre quando, após a criação, desperta o interesse dos outros Estados em aderir para obter legitimidade e atratividade, gerando reputação e boa imagem.

Entre os métodos para se verificar se a busca por legitimidade é o motivo principal para adesão à governança, está o da coerção como um dos mecanismos de difusão internacional. Tendo em conta que os Estados Unidos são um ator central na governança anticorrupção<sup>101</sup>, a análise se dará inicialmente por este método. Na difusão, o ator dominante pode exercer *hard* ou *soft coercion* sobre os atores fracos. A coerção pode ocorrer diretamente ou por meio de organizações não-governamentais e organizações internacionais. As três premissas que demonstram a existência de coerção são: i) uma nação poderosa tem um motivo para influenciar a mudança política em outro país; ii) países fracos prefeririam resistir; iii) a capacidade e a vontade do ator dominante são elementos-chave para o exercício de *hard coercion*. O ator dominante também pode exercer a *soft coercion*, cujas premissas são: i) as políticas do ator dominante são formuladas de tal forma que ao ator dominado resta pouca alternativa a não ser aderir a elas; ii) alinhamento com teorias, informação e ideias que favorecem certas políticas. Para verificar se ocorre a coerção, é necessário identificar os atores dominantes, verificar se eles apoiam a política em questão e apontar por qual canal exercem a influência<sup>102</sup>.

Como mencionado no capítulo anterior, a luta global contra a corrupção nos moldes atuais tem raízes no cenário doméstico norte-americano de 1970. O escândalo de *Watergate* resultou em diversas investigações e na renúncia do presidente Nixon. A descoberta do envolvimento de diversas empresas norte-americanas em pagamento de suborno transnacional motivou os governantes a promulgarem o *Foreign Corrupt Practice Act*<sup>103</sup>. Externamente, a conjuntura norte-americana também não era favorável, pois a crise do padrão dólar-ouro abalou a hegemonia do país<sup>104</sup>.

Com a promulgação do *FCPA*, as empresas norte-americanas começaram a pressionar o governo para que este influenciasse o cenário internacional para a adoção de

---

<sup>101</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010; McCoy e Heckel, 2001; Pieth, 2002; Glynn, Kobrin e Naím, 2002; Heineman e Heimann Jr., 2006.

<sup>102</sup> Simmons, Dobbin e Guarrett, 2006, p.790-1.

<sup>103</sup> Glynn, Kobrin, Naím, 2002; McCoy e Heckel, 2001.

<sup>104</sup> Susan Strange, ao criticar o conceito de regimes, atribui ao contexto internacional não favorável aos Estados Unidos como motivo para a sua criação pela academia norte-americana, numa tentativa de reaver o declínio do seu poderio (1983).

normas similares. O argumento era o de que estavam em posição de desvantagem comercial em relação às companhias de outros países, que não tinham leis de criminalização do suborno extraterritorial<sup>105</sup>. Diante dessa conjuntura, os Estados Unidos tinham motivos para exercerem pressões no cenário externo.

A pressão norte-americana continuou sendo exercida, até que na década de 1990, as primeiras convenções anticorrupção foram assinadas: em 1996, a Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA), e em 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)<sup>106</sup>. É interessante observar que ambas foram negociadas em organismos em que os Estados Unidos tinham acesso direto e interesse: a OEA, na América Latina e a OCDE. A Convenção da OCDE foi resultado de um longo processo de influência por parte dos Estados Unidos, com o objetivo de que a criminalização do suborno transnacional se tornasse igualmente válida para outros países<sup>107</sup>. Até o surgimento da Recomendação do Conselho da OCDE para Combater o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais (1994) e a assinatura da convenção (1997), os países da OCDE eram resistentes à criminalização da propina transnacional e a outras medidas anticorrupção. Ao usar vários recursos, como política externa, ativismo, liderança, pressão das empresas americanas e publicidade, os Estados Unidos alimentaram uma conjuntura de forma que os demais atores não tinham outra opção a não ser aderir às regras antissuborno<sup>108</sup>.

A grande parte dos analistas atribuiu a emergência da governança anticorrupção à conjuntura favorável, isto é, ao aprofundamento da globalização e ao fim do conflito bipolar<sup>109</sup>; à difusão do liberalismo e à onda democratizante; e à participação de atores como o Banco Mundial. Há, porém, outro elemento importante: o papel das ideias e das comunidades epistêmicas. Se, em 1990, a conjuntura internacional foi favorável para a emergência dos novos temas na agenda global, as ideias sobre as causas e as consequências da corrupção já

---

<sup>105</sup> Glynn, Kobrin, Naím, 2002.

<sup>106</sup> *Op.cit.*

<sup>107</sup> *Op.cit.*

<sup>108</sup> Liderança: Bill Clinton, o Secretário de Estado Warren Christopher e o Assistente para Assuntos Econômicos e de Negócios, Daniel K. Tarullo. Política externa: negociações no âmbito das organizações internacionais. Publicidade: os Estados Unidos se aproveitaram da onda de escândalos anticorrupção na Europa para alimentar o sentimento anticorrupção na população. Ativismo: os norte-americanos também apoiaram diversos programas anticorrupção promovidos pela USAID e outras agências, além de financiar a *Transparency International*, cuja sede é em Berlim (Glynn, Kobrin e Naím, 2002).

<sup>109</sup> Acosta, 2003; Gephart, 2009; Glynn, Kobrin e Naím, 2002. McCoy e Heckel (2001) seguem uma linha diferente: ao analisarem a emergência da norma anticorrupção, destacam a necessidade da existência de ideias previamente difundidas na formação da conjuntura ideal. Nesse sentido, elas argumentam que o ator dominante por si só não explica a emergência de uma norma. Apesar disso, seguindo o modelo de difusão por coerção de Simmons, Dobbin e Guarrett, as ideias exercem um papel importante na influência por *soft coercion*, quando são alinhadas com os interesses dos atores dominantes (2006).

havia começado a ser elaboradas e difundidas na década de 1970, principalmente na economia<sup>110</sup>. A transição do funcionalismo, cujo argumento era o de que a corrupção atuava como fator de desenvolvimento para as economias reguladas, para a economia dos custos da corrupção foi relevante para a formação do ambiente propício para o surgimento da governança anticorrupção<sup>111</sup>.

Alguns dos acadêmicos mais proeminentes nos estudos dos custos econômicos da corrupção foram Edward C. Banfield, Susan Rose-Ackerman e Robert Klitgaard. O pioneiro no desenvolvimento de estudos tendo como base a definição de corrupção centrada nos mercados<sup>112</sup> foi Banfield, da Harvard University<sup>113</sup>. Há também a participação da academia europeia, ainda que influenciada pela estadunidense, como é o caso de Jean Cartier-Bresson, que também desenvolveu pesquisas importantes baseado nessa concepção mercadológica de corrupção.

Não obstante um ou outro acadêmico, comunidade epistêmica da nova visão de corrupção era, em sua maioria, norte-americana. As teorias, as ideias e as informações produzidas por essa academia estavam alinhadas com o novo objetivo da política norte-americana de combater a corrupção.

Assim, o movimento anticorrupção teve como um dos fatores propulsores a busca por legitimidade doméstica de um ator dominante, os Estados Unidos<sup>114</sup>. Para os demais atores, entre as motivações que podem contribuir para o desenvolvimento do movimento, duas se destacam: a busca por legitimidade e por atratividade.

Na busca por legitimidade, o tema é um elemento importante. Como mencionado no item sobre regimes internacionais, o tipo do *tema* pode influenciar a criação e a manutenção da cooperação, do regime ou da governança, na teoria das relações internacionais. A tipologia de temas formulada pela abordagem problema-estrutural argumenta que os regimes relativos a temas de “lei” são os mais difíceis de surgirem<sup>115</sup>. Apesar disso, regimes proibitivos globais

---

<sup>110</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001.

<sup>111</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>112</sup> Em síntese, a concepção mercadológica concebe a corrupção como o uso ilegal de mecanismos de mercado, em que os envolvidos nos atos corruptos tomam suas decisões tendo como base princípios de mercado, como oportunidades, custos e incentivos. Esta abordagem analisa a corrupção dentro da lógica dos incentivos. Este conceito de corrupção foi discutido no Capítulo 1 do presente estudo, na seção sobre conceitos.

<sup>113</sup> Cartier-Bresson, Jean. *Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange. Political Studies*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997, pp.463-476.

<sup>114</sup> É o caso da importância de se considerar a interdependência entre doméstico e internacional, não estabelecendo uma separação clara entre as duas. “Questões políticas domésticas transbordam na política internacional e a ‘política externa’ tem raízes e consequências domésticas”. Tradução livre. “*Domestic political issues spill over into international politics and ‘foreign policy’ has domestic roots and consequences*” (Haggard e Simmons, 1987).

<sup>115</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

surgiram, mencione-se o da corrupção. Estudos de normas proibitivas globais atribuem essa propensão à busca dos Estados dominantes em moldar o cenário internacional de acordo com os seus interesses<sup>116</sup>.

Esse interesse pode inicialmente ser expresso por um Estado dominante, que alimentará o surgimento e a difusão de uma norma, como demonstrado acima no caso dos Estados Unidos como ator central na luta anticorrupção. Após o estabelecimento e consolidação da norma, outros motivos podem fomentar a difusão desta norma. Se for uma norma reconhecida socialmente, isto é, que faz parte dos objetivos sociais considerados apropriados, os atores podem aderir à esta norma. A carga emocional da palavra corrupção e a sua capacidade de suscitar sentimentos contra o fenômeno<sup>117</sup> parecem transformar a luta anticorrupção num tema em que os Estados tendem a procurar aderir às normas e às regras, ainda que não venham a ser implantadas. Normas globais têm o poder de compelir os Estados a assinarem tratados, mesmo que não sejam plenamente eficazes<sup>118</sup>. A pressão exercida pela publicidade dos escândalos de corrupção na Europa na década de 1990 em associação com o crescente sentimento anticorrupção são tidos como fatores relevantes na formação da conjuntura que levou os países europeus a assinarem a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção envolvendo Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Públicas Internacionais<sup>119</sup>.

Outra possível razão para a adesão à governança anticorrupção é a busca por atratividade, isto é, para melhorar sua imagem e competitividade no cenário internacional. A vinculação do movimento contra a corrupção com temas econômicos aumenta o interesse por partes dos Estados e outros atores em aderir ao conjunto de normas anticorrupção. Um exemplo desta vinculação com temas econômicos é o Princípio 10 da Organização Mundial do Comércio (OMC): “boa governança”. Baseada na combinação “mais transparência, menos corrupção”, a OMC argumenta que barreiras comerciais aumentam as oportunidades de corrupção, enquanto que maior transparência reduz as oportunidades para decisões arbitrárias e trapaças<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> A autora analisa alguns casos de regimes considerados como morais, entre eles, o do ópio. E o que ela observa é que até o século XIX, a Inglaterra apoiava o comércio de ópio, interessada em exportar para a China os produtos obtidos com a Companhia das Índias. No século XX, quando essa política já não mais interessava à Inglaterra tem início a campanha contra o tráfico de drogas (2000).

<sup>117</sup> Rothstein, 2007.

<sup>118</sup> Simmons, Dobbin, Guarrett, 2006.

<sup>119</sup> Glynn, Kobrin, Naím, 2002; Pieth, 2002.

<sup>120</sup> World Trade Organization. *The 10 benefits: 10. Good government*. S/d. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/10ben\\_e/10b10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10ben_e/10b10_e.htm); último acesso: 20 de junho de 2012.

Enquanto os atores podem se interessar em aderir ao movimento global anticorrupção por almejam obter legitimidade e atratividade, o que pode explicar a rápida difusão dos mecanismos anticorrupção, isso não significa que as normas e políticas anticorrupção serão devidamente implantadas. A teoria das relações internacionais destaca alguns riscos de não haver cumprimento de um regime/governança. O primeiro risco é que Estados podem aderir por estarem interessados em oportunismo<sup>121</sup> e *free riding*<sup>122</sup>. Um segundo risco é apontado por estudos de difusão internacional. Ao adotarem modelos institucionais criados em outros países, os Estados podem fazê-lo tanto em razão do processo de adaptação quanto em razão do aprendizado. Por um lado, ao aderirem por adaptação, podem implantar modelos que são inferiores aos que seria capaz de produzir isoladamente. Por outro lado, se aderem em função de terem aprendido com os seus pares, podem adotar modelos que são incompatíveis com seus recursos e capacidades, o que afeta a implantação efetiva. Enquanto alguns teóricos argumentam que a adesão sem capacidade de cumprir com o que foi acordado representa má-fé<sup>123</sup>, outros analistas contestam a afirmação, contra argumentando que normas globais são suficientemente fortes – devido ao peso de seu significado social – em compelir os atores a aderirem a elas<sup>124</sup>.

Apesar de existirem os riscos de não cumprimento, há também possibilidades de que as normas anticorrupção sejam cumpridas e se tornem efetivas. A capacidade de influência de mecanismos de governança global no plano doméstico é ressaltada por diversos analistas<sup>125</sup>.

Uma dessas possibilidades é quando ocorre o motivo para a adesão de um conjunto de normas decorrente do processo de aprendizado. Se a busca por legitimidade e atratividade são dois motivos que se destacam no que se refere à adesão ao movimento global anticorrupção por parte dos atores, outro motivo que pode explicar a difusão da norma anticorrupção deve-se aos resultados do processo de aprendizado. A abordagem cognitivista forte da teoria de regimes argumenta que, no processo de aprendizagem, os países tendem a transformar a sua autocompreensão dos eventos. Nesse sentido, eles passam a considerar a sociedade internacional mais vinculante e seus interesses egoístas diminuem na medida em que os interesses pelo coletivo aumentam. Os atores podem, portanto, serem motivados a

---

<sup>121</sup> Haggard e Simmons, 1987.

<sup>122</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>123</sup> Haggard e Simmons, 1987.

<sup>124</sup> Ao explicar o processo de emulação, Simmons, Dobbin e Guarrett destacam que práticas sociais aceitas tendem a ser emuladas pelos atores, mesmo quando não se têm os recursos ou capacidade para cumprir com o que foi acordado. Associa-se com o que se entende por *apropriado*, isto é, de que forma é apropriado agir. Um processo pelo qual isso ocorre é o da emulação, onde os atores são influenciados pelos membros de seus grupos de referência (2006).

<sup>125</sup> Sandholtz e Gray, 2003; Jörgens, 2004; Berstein e Cashore, 2012; Heineman e Heimann, Jr, 2006.



efetivamente implantar as normas às quais concordaram. Cognitivistas afirmam que os países podem agir de maneira mais altruísta e colocando em prática as ações que entendem como apropriadas ainda que inicialmente tenham agido visando a alcançar os seus interesses egoístas<sup>126</sup>. Caso os atores passem por esse processo de aprendizado, as normas anticorrupção podem ser transformadas em políticas anticorrupção que sejam efetivamente implantadas e que contribuam efetivamente para combater a corrupção, apesar do risco mencionado acima de adoção de modelos institucionais para os quais não possuem os recursos e a capacidade para implementação.

O movimento global anticorrupção, de acordo com a análise sobre a emergência da norma anticorrupção elaborada por McCoy e Heckel em 2001, já se encontra bastante difundido. As autoras dividiram o desenvolvimento de uma norma em três estágios: i) desenvolvimento de consciência com relação ao problema; ii) a adoção da norma e transformação em políticas por parte de uma massa crítica de atores; iii) a internalização das normas, que ocorre com a ação constante e repetida, até que se torne natural. As normas anticorrupção teriam alcançado o segundo estágio, necessitando de passar pelo terceiro para se tornarem efetivas.

Considerando a hipótese levantada pelos críticos do movimento global anticorrupção de que há uma desconexão entre as políticas globais e as necessidades locais<sup>127</sup>, um dos possíveis entraves e ao mesmo tempo uma das possíveis soluções para que a luta anticorrupção se torne efetiva é a inclusão no processo de aprendizado do reconhecimento da importância de se considerar o contexto de aplicação das políticas. Alguns relatórios como o elaborado pelo *International Council on Human Rights Policy*<sup>128</sup>, que propõe abordar a luta anticorrupção dentro da abordagem dos direitos humanos, chama a atenção para essa necessidade, mas os críticos das normas anticorrupção assinalam que os remédios prescritos para a corrupção continuam sendo os mesmos para todos os contextos<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>127</sup> Rothstein, 2007; Ivanov, 2008.

<sup>128</sup> International Council on Human Rights Policy. *Corruption and human rights: making the connection*. Versoix, Switzerland, 2009.

<sup>129</sup> Ivanov, 2008.

## Conclusão

O presente capítulo foi dedicado à compreensão se o motivo global anticorrupção, quais as razões que levam à sua emergência e se há possibilidades de contribuir efetivamente para a luta anticorrupção.

Motivos referentes à natureza da corrupção e ao contexto internacional parecem demonstrar a relevância do movimento global anticorrupção. A corrupção, ao afetar os diversos níveis da sociedade, necessita de um combate que provenha de várias direções e setores. O contexto global também expõe a necessidade de uma governança contra a corrupção, pois o aprofundamento da globalização criou tanto possibilidades de combate quanto de aumento e difusão da corrupção. Questões operacionais, como a construção de índices melhores e a harmonização das jurisdições, também demonstram a importância dessa governança.

A análise, que teve como base as teorias das relações internacionais, demonstrou que os dois principais motivos que tendem a guiar os países no engajamento na luta anticorrupção são a busca por legitimidade e por atratividade. A possibilidade de contribuição positiva da governança anticorrupção encontra-se possivelmente no processo de aprendizado. Esse processo é decorrente do que os cognitivistas chamam de “interação durável”, e resulta na internalização das normas anticorrupção. No processo de aprendizado, uma possível solução para a desconexão que existe entre as políticas globais e a realidade local é a de desenvolver uma atenção para as necessidades locais.

As interpretações aqui expostas são algumas das contribuições das teorias das relações internacionais para entender o fenômeno da governança anticorrupção. Após essa análise teórica, o objetivo é identificar a possibilidade de influência do movimento global anticorrupção com base em dados empíricos, tarefa do próximo capítulo.

## CAPÍTULO 3

# “Walking the Talk” A influência dos mecanismos globais anticorrupção no plano doméstico

Em apenas duas décadas de existência, vários mecanismos anticorrupção foram criados<sup>1</sup>. Entre os motivos que levam os Estados e outros atores a aderirem ao movimento global anticorrupção estão a busca por legitimidade e por atratividade (competitividade). Esse movimento também está inserido num contexto de valores liberais<sup>2</sup>.

Estudos de teorias das relações internacionais apontam oportunismo<sup>3</sup> e *free riding*<sup>4</sup> entre os riscos da adesão visando a legitimidade e a atratividade. De forma que, Estados e outros atores podem aderir sem intenção real de conformidade com as regras e normas. Outro risco é a adoção de modelos institucionais por parte dos atores sem terem a capacidade ou os recursos necessários para a implantação desses modelos. Atores podem aderir a um conjunto de normas ao emular o comportamento de seus pares, como pode ocorrer em grupos de referência<sup>5</sup>. Críticos do movimento global anticorrupção, por sua vez, atribuem aos interesses de criação de uma ordem liberal o desenvolvimento de políticas que são inadequadas para as diferentes realidades e que resultam na falta de ressonância no nível local e na ineficácia da governança<sup>6</sup>. Assim, apesar de contar com vários mecanismos, a legitimidade e a capacidade de influência da luta anticorrupção têm sido questionadas.

O objetivo, portanto, do presente capítulo é identificar os desafios e as possibilidades de influência do movimento global anticorrupção, isto é, verificar maneiras possíveis de executar as políticas anticorrupção, garantindo a credibilidade dos mecanismos anticorrupção existentes<sup>7</sup>. Para tanto, propõe-se, como primeira etapa, conhecer os mecanismos anticorrupção usando um *framework* proposto por Steven Bernstein e Benjamin Cashore<sup>8</sup> a

---

<sup>1</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>2</sup> Ivanov, 2008.

<sup>3</sup> Haggard e Simmons, 1987.

<sup>4</sup> Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996.

<sup>5</sup> Simmons, Dobbin e Guarret (2006), ao analisar mecanismos de difusão internacional, observam que indivíduos, inseridos num contexto social, tendem a emular o comportamento de pares com os quais se identificam, mesmo que incertos se é o melhor para os seus interesses.

<sup>6</sup> Rothstein, 2007; Ivanov, 2008.

<sup>7</sup> McCoy e Heckel (2001) afirmam que o desafio atual é a garantir a credibilidade por meio da prática contínua das normas e regras anticorrupção.

<sup>8</sup> Bernstein e Cashore, 2012.

fim de identificar os seus pontos fracos e fortes e, como segunda etapa, refletir sobre os desafios e as possibilidades de contribuição positiva, tendo por base as observações obtidas com as análises dos capítulos anteriores e deste capítulo.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira seção é dedicada à explicação de como funciona o *framework* e quais as razões de sua aplicação para analisar a governança anticorrupção e a segunda seção é dedicada à aplicação do *framework* a alguns dados empíricos levantados. Elaborado dentro dos estudos de governança global<sup>9</sup> nas teorias das relações internacionais e com o objetivo de superar os limites dos estudos de regimes internacionais<sup>10</sup>, o *framework* propõe analisar a influência de alguns mecanismos globais no plano doméstico. Para tanto, propõe analisar quatro vias de influência (dentre as várias possíveis): regras internacionais, normas internacionais e discurso, mercados e acesso direto aos processos de formulação de política domésticos. Ao separar as vias de influência, o *framework* possibilita o estudo da interação entre as vias; a verificação se os diversos mecanismos são coerentes, trabalhando para um propósito em comum; e a identificação dos vários papéis exercidos pelos diferentes atores, numa perspectiva de atores enquanto autoridade e agentes de mudança<sup>11</sup>.

A terceira e última seção tem como propósito identificar alguns dos desafios enfrentados pelo movimento global anticorrupção e as possibilidades de contribuir

---

<sup>9</sup> A ideia central de governança global tem origem no conceito de governança sem governo de James N. Rosenau e Ernst Otto Czempiel (Sending e Neumann, 2006). Em resumo, a concepção de governança global tem como pontos principais: i) a ideia de que dinâmicas descentralizadoras e centralizadoras relativas aos novos temas da agenda global minaram as constituições nacionais e os tratados, contribuindo para que parte da autoridade fosse deslocada para coletividades subnacionais; ii) a ideia de que governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrangendo instituições governamentais, mas também mecanismos informais não-governamentais; iii) a ideia de que a governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente constituídos e que só funciona se for aceita pela maioria; iv) corresponde à ordem mais a intencionalidade (Rosenau, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp.11-46). No capítulo anterior, foi utilizado o conceito elaborado por Avant, Finnemore e Sell: é “a soma das organizações, dos instrumentos políticos, dos mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas” e o “esforço coletivo para identificar, entender e administrar problemas mundiais que estão além da capacidade individual dos Estados”. (“*the sum of organizations, policy instruments, financing mechanisms, rules, procedures, and norms*” e “*the collective efforts to identify, understand, and address worldwide problems that are beyond the capacity of individual states*”. Tradução livre. 2010, p.1)

<sup>10</sup> Vários limites foram identificados na teoria de regimes, entre os quais pode se ressaltar: i) a incapacidade de captar o dinamismo da realidade internacional; ii) o estatocentrismo, apesar da tentativa de analisar o papel das comunidades epistêmicas e outros atores; iii) exclusão de eventos políticos que não ocorrem dentro dos regimes, como a difusão (Strange, 1983; Jörgens, 2004). Para uma discussão mais ampla dos limites dos regimes, ver seção sobre regimes internacionais, capítulo 2 do presente estudo.

<sup>11</sup> “Autoridade é a habilidade de induzir deferência (exercer influência) nos outros” (“*authority is the ability to induce deference [exert great influence] in others*”. Tradução livre. Avant, Finnemore e Sell, 2010, p.9).

efetivamente para o combate à corrupção a partir de uma análise combinada entre os estudos empíricos realizados na segunda seção deste capítulo e dos estudos teóricos do Capítulo 2 do presente estudo e as observações com relação à natureza da corrupção e do movimento global anticorrupção obtidas no Capítulo 1.

### **Entendendo o *Framework*: Breve Explicação sobre as Quatro Vias de Influência**

Com o objetivo de superar as limitações dos estudos sobre efetividade em regimes internacionais, Steven Bernstein e Benjamin Cashore propuseram um *framework* para analisar a influência de esforços internacionais e transnacionais em práticas e políticas domésticas. Em sua proposta de análise da influência da governança global no nível local, os autores analisaram quatro vias (dentre as várias possíveis) ou canais por onde esta influência ocorre com o objetivo de entender quais as condições para o sucesso de cada uma delas. Inicialmente elaborado para analisar a governança florestal, pontos de semelhança entre ambos os temas – a questão florestal e a corrupção – e as governanças permitem a aplicação do *framework* para entender a luta anticorrupção. Nesta seção, os objetivos são explicar como funciona o *framework* escolhido e por quais razões pode ser aplicado para analisar a governança anticorrupção.

No que se refere ao seu funcionamento, o *framework* de Bernstein e Cashore tem como objetivo analisar esforços com intenção de governança e não qualquer tipo de influência do nível global no plano doméstico. Ao analisar cada uma das vias separadamente é possível: i) verificar como os diversos mecanismos de governança atuam em conjunto; ii) verificar se os mecanismos são convergentes e coerentes, isto é, se atuam em direção a um propósito em comum; iii) identificar os diferentes papéis exercidos pelos atores envolvidos – uma mesma organização pode atuar na execução das regras, na elaboração das normas e na produção e transferência de conhecimento, como é o caso da *Transparency International*, por exemplo. As quatro vias de influência são:

*1. Regras internacionais.* Esta via refere-se aos regimes internacionais. As regras são providas: i) pelos tratados em temas específicos e ii) pelas prescrições políticas de organizações poderosas, exercidas por consenso ou por coerção. O ponto central desta via de influência é que as regras são reconhecidas como vinculantes pelos atores por terem sido

decididas em um processo de deliberação, como é o caso dos tratados. Isso não significa, contudo, que sejam obrigatórias<sup>12</sup>. Organizações não-governamentais e outros atores não-estatais, quando são amplamente reconhecidos, também podem ser fonte de regras as quais os Estados e as empresas se comprometem. Os atores podem seguir as regras tanto pela lógica de apropriação<sup>13</sup> quanto pela lógica de consequência<sup>14</sup>. As quatro proposições que permitem identificar se a influência exercida por esta via será bem-sucedida ou não são:

- i. acordos internacionais influenciam a política doméstica ao criar vinculações para os Estados por meio do direito internacional;
- ii. em caso de não conformidade, coalizões transnacionais e/ou domésticas podem pressionar governos e empresas para que se ajustem;
- iii. países que são dependentes do comércio internacional ou investimento externo podem se sentir incentivados a aderirem às regras por receio de perder mercados ou investidores;
- iv. é mais provável existir mecanismos de conformidade fortes quando os acordos refletem regras ou processos que estão ocorrendo no nível doméstico em decorrência da interação com as outras vias de influência.

2. *Normas internacionais e discurso*. Diferentemente das regras, as normas não são vinculantes. Os atores agem baseando-se no que consideram um comportamento apropriado, isto é, pela lógica de apropriação. A diferença entre normas e regras, portanto, é mais de grau (de capacidade de exigir conformidade) do que de tipo. As normas podem ser alteradas por aprendizado, isto é, as interações entre redes transnacionais, esforços de diálogo e a participação em conferências formais e informais influenciam na sua disseminação e na sua transformação. As quatro condições que permitem a influência nesta via são:

- i. normas que são geradas em fóruns internacionais e promovidas por organizações poderosas influenciam a direção da mudança política quando governos sofrem pressão externa;

---

<sup>12</sup> Apesar de serem guiados por um senso de reciprocidade, isto é, que a abstenção de interesses de curto prazo por parte de um ator levará a atitudes recíprocas de outros atores no longo prazo, não há um senso de obrigação (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996). Para Bernstein e Cashore (2012), a conformidade com as regras depende de fatores políticos e domésticos e do desenho institucional.

<sup>13</sup> Como mencionado no capítulo 2, a lógica de apropriação ocorre quando os atores baseiam seu comportamento de acordo com o que é *apropriado* fazer. Nesta lógica, os atores não se preocupam com as consequências de suas ações no sentido utilitarista, mas no bem comum (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996; Simmons, Dobbin e Guarrett, 2006).

<sup>14</sup> A lógica da consequência, em contraste com a de apropriação, se baseia em cálculos utilitaristas. Atores agem, portanto, buscando maximizar os seus ganhos (Bernstein e Cashore, 2012).

- ii. a definição das estratégias depende da vulnerabilidade moral do Estado ou empresa-alvo;
- iii. o sucesso depende da ressonância das normas na ideologia, cultura e objetivos políticos e não em atores específicos ou redes de políticas domésticas;
- iv. com relação ao aprendizado, o sucesso é alcançado quando também se percorre o quarto caminho.

3. *Mercados*. Nesta via, a influência no plano doméstico é exercida pela manipulação dos mercados sobre os atores, em ações diretas e indiretas que podem ser combinadas. As três condições para o exercício da influência são:

- i. quando Estados e empresas são dependentes de mercados externos e os atores transnacionais são bem-sucedidos em persuadirem consumidores;
- ii. as mudanças normativas são mais propensas a ocorrerem com ações indiretas, que têm impactos de longo prazo. Um exemplo de ação direta de curto prazo é o boicote de consumo, e de ação indireta é a certificação. Os efeitos do boicote em políticas domésticas não são tão profundos e de longo prazo quanto os da certificação;
- iii. o uso de mecanismos de mercados são mais efetivos quando combinado com outros caminhos.

4. *Acesso direto aos processos de formulação de política domésticos*. A influência nesta via pode ser exercida por financiamento direto, educação, treinamento, assistência e capacitação e pela co-governança entre atores e autoridades públicas e privadas. Nesta via, o risco das ações globais serem interpretadas como afronta à soberania é maior. As quatro condições para o sucesso desta via são:

- i. o fornecimento de recursos auxilia organizações da sociedade civil existentes e cria novas. Além disso, altera a balança de poder em processos de políticas domésticas e possibilita a participação a organizações marginalizadas;
- ii. a existência de esforços internacionais para prover aprendizado e treinamento sobre como melhorar a performance social e econômica;
- iii. o aprendizado político tende a ser mais efetivo quando focado em questões específicas do que quando visa a lidar com questões amplas;
- iv. as intervenções com o objetivo de ajudar os governos a executar ou implantar suas próprias leis são mais bem-sucedidas do que tentativas de influenciar a aprovação de novas legislações. Nesta via, grupos transnacionais auxiliam

governos que necessitam de recursos ou de capacidade.

Originalmente desenvolvido para analisar a governança florestal, o *framework* parece ser útil para analisar a governança anticorrupção por três razões. Em primeiro lugar, ambos os temas são complexos e exigem esforços combinados entre vários atores e setores da sociedade no seu combate<sup>15</sup>. O *framework*, ao propor uma análise da influência de diferentes vias de influência global no nível local e da interação entre elas, possibilita a compreensão desses esforços considerados em conjunto.

Em segundo lugar, ambas as governanças são semelhantes. Como ocorre com a governança florestal, o movimento global anticorrupção também é composto por leis e normas vinculantes e não vinculantes; iniciativas e esforços governamentais e não governamentais. A terceira razão é devido ao objetivo do *framework*, isto é, a possibilidade de identificar como os esforços globais podem influenciar as políticas domésticas. Questiona-se então: a governança anticorrupção tem os mecanismos necessários para influenciar as políticas anticorrupção no nível doméstico? Na seção a seguir, o objetivo é identificar alguns dos pontos fortes e fracos desta governança.

### **O Movimento Global Anticorrupção: Aplicação do *Framework***

Para identificar a possível influência do movimento global anticorrupção no plano doméstico é necessário conhecer os mecanismos de governança para identificar alguns de seus pontos fortes e fracos bem como alguns dos desafios para a sua implantação efetiva, objetivo da seção seguinte. Nesta seção, o propósito é identificar alguns dos mecanismos da governança anticorrupção, as interações entre estes mecanismos e os atores e se são coerentes, convergindo nos objetivos buscados. Para tanto, serão analisadas as quatro vias de influência global no nível local, aplicando-se o *framework* de Bernstein e Cashore<sup>16</sup>.

#### *Regras Internacionais*

A primeira via de influência é composta pelas regras internacionais. Como

---

<sup>15</sup> A corrupção é um considerado um fenômeno que afeta os sistemas políticos, econômicos e sociais e que, portanto, requer ações oriundas de vários setores da sociedade (Acosta, 2003; Fernández, 2004; Glynn, Kobrin, Naím, 2002; Brandolino, Luna, 2006).

<sup>16</sup> 2012.



mencionado anteriormente, as regras formam a via que equivalem aos regimes internacionais. O enfoque são os tratados formais acordados por Estados e as prescrições das organizações internacionais.

A primeira condição de influência nesta via é a existência de acordos internacionais que vinculam os Estados por meio do direito internacional. A grande quantidade de regras anticorrupção existentes preenchem esta primeira condição<sup>17</sup>. A tabela abaixo mostra alguns dos diversos instrumentos anticorrupção e dá uma amostragem desta quantidade.

**Tabela I<sup>18</sup>:**  
Instrumentos de direito internacional vinculantes destinados  
ao combate à corrupção

Ano	Organização	Instrumento
1996	OEA	Convenção Interamericana contra Corrupção
1997	OCDE	Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Públicas Internacionais
1997	Conselho Europeu	Convenção sobre o Combate à Corrupção envolvendo Funcionários da Comunidade Europeia ou Oficiais de Estados Membros da União Europeia
1999	Conselho da Europa	Convenção Civil sobre o Combate à Corrupção do Conselho da Europa
1999	Conselho da Europa	Convenção Criminal sobre o Combate à Corrupção do Conselho da Europa
1999	Conselho da Europa	Acordo para o Estabelecimento do Grupo de Estados contra a Corrupção
2002	União Africana	Convenção para a Prevenção e Combate à Corrupção da União Africana
2003	ONU	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Entre os diversos acordos que tratam diretamente da questão da corrupção, destacam-se três: a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Públicas Internacionais da OCDE e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

A Convenção Interamericana contra a Corrupção, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), é a primeira convenção no tema, tendo sido acordada em 1996 e

---

<sup>17</sup> McCoy e Heckel (2001) observam que a norma anticorrupção já se encontra difundida entre vários atores. Heineman e Heimann Jr (2006), por sua vez, observam que um risco a qual deve se atentar na luta anticorrupção é a possibilidade de esforços duplicados, diante da grande quantidade de mecanismos existentes.

<sup>18</sup> A tabela foi construída com as informações disponíveis no compêndio de instrumentos anticorrupção publicado pelo UNODC (Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes). UNODC Vienna, 2005.

entrado em vigor em 1997<sup>19</sup>. Foi assinada por 35 países<sup>20</sup>. De caráter recomendatório<sup>21</sup>, o objetivo da Convenção é a promoção e o fortalecimento dos mecanismos anticorrupção no nível doméstico<sup>22</sup>, com atenção para a troca de informações e conhecimento por meio da cooperação técnica<sup>23</sup>. Com o escopo amplo, o documento trata de temas como: adoção de medidas preventivas (artigo III), definição dos atos de corrupção (artigo IV), inclusão do suborno transnacional e do enriquecimento ilícito como crimes na constituição dos Estados partes (artigo VIII e IX), assistência e cooperação (artigo XIV). A Convenção também prevê o aprofundamento da cooperação anticorrupção e inclui na seção “Desenvolvimento Progressivo” itens como tráfico de influência e desvio de função (artigo XI, parágrafo 1). Prevê também a participação da sociedade civil no artigo sobre assistência e cooperação (artigo III, parágrafo 11)<sup>24</sup>.

A Convenção também tem um mecanismo de monitoramento, o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), implantando em 2001. A metodologia do MESICIC consiste basicamente em analisar a adequação da legislação e outros ajustes por parte dos Estados Partes às provisões da Convenção, dividida em fases. A análise é feita por peritos, mas não inclui visitas *in loco*<sup>25</sup>.

Em 1997, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos

---

<sup>19</sup> Organização dos Estados Americanos, Departamento de Derecho Internacional. Tratados Multilaterales. B-58: Convención Interamericana contra la Corrupción. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>; último acesso: 22 de junho de 2012.

<sup>20</sup> Os Estados Partes da CICC são: Antiga e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela (Organização dos Estados Americanos. Department of Legal Cooperation. *Inter-American Convention against Corruption Official Website*. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/english/corr\\_bg.htm](http://www.oas.org/juridico/english/corr_bg.htm); último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>21</sup> Os termos utilizados na Convenção demonstram esse caráter mais de recomendação: “O Estado Parte que não tiver tipificado qualquer dos delitos neste artigo *prestará a assistência e a cooperação* previstas nesta Convenção relativamente a esses delitos, na medida em que o permitirem as suas leis” [grifo nosso] Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana contra a Corrupção. *Artigo XI, Desenvolvimento Progressivo, parágrafo 3*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>22</sup> Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana contra a Corrupção. *Artigo II, parágrafo 1*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>23</sup> Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana contra a Corrupção. *Artigo II, parágrafo 2*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>24</sup> Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana contra a Corrupção. *Artigo II, parágrafo 2*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>25</sup> Controladora-Geral da União. Mecanismo de Acompanhamento: MESICIC: Informações gerais. <http://www.cgu.gov.br/oea/mecanismo/info/index.asp>; último acesso: 12 de junho de 2012.

Estrangeiros em Transações Públicas Internacionais da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) foi acordada. Resultado da pressão norte-americana sobre o cenário europeu<sup>26</sup>, a Convenção da OCDE é mais rígida do que a da OEA e tem caráter mais mandatório<sup>27</sup>. O escopo é mais restrito, com foco exclusivo na criminalização do suborno transnacional<sup>28</sup>. O mecanismo de acompanhamento da Convenção da OCDE é também mais rigoroso. Implantado em 1999, é constituído de duas fases, sendo que a primeira analisa a adequação das legislações e outras medidas tomadas pelos membros para implementação da Convenção e a segunda analisa a capacidade dos países de implantarem a Convenção<sup>29</sup>.

O foco da Convenção é o setor privado, tendo entre seus temas: responsabilização de pessoas jurídicas (artigo 2) e normas de contabilidade (artigo 8)<sup>30</sup>. Relacionados com a Convenção, foram publicados recomendações para cobrança de impostos; para créditos de exportação; para ajuda bilateral; e diretrizes para empresas multinacionais<sup>31</sup>. Assinada por 39

---

<sup>26</sup> A Convenção da OCDE tem como objetivo a criminalização do suborno transnacional, como o *Foreign Corrupt Practice Act*, promulgado nos Estados Unidos em 1977 em decorrência do escândalo de *Watergate*. Desde a promulgação do FCPA, as empresas norte-americanas e o próprio governo norte-americano passaram a pressionar o cenário internacional para adoção de regras similares, a fim de que as condições de comércio fossem iguais para todos. A pressão norte-americana só teve efeito na década de 1990, com uma junção de fatores que tornaram o ambiente propício para o surgimento de uma norma anticorrupção (McCoy e Heckel, 2001; Glynn, Kobrin e Naím, 2002). A discussão do desenvolvimento histórico do movimento global anticorrupção foi feita no capítulo 1 do presente estudo.

<sup>27</sup> Os termos utilizados na Convenção demonstram um caráter mais mandatório, diferente do apresentado na Convenção da OEA (ver nota explicativa 20): “Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte *deverá assegurar* que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras” [grifo nosso] (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. *Artigo 3, Sanções, Parágrafo 2*. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/texto%20conven%C3%A7%C3%A3o.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>28</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. *Artigo 1, O Delito de Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros*. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/texto%20conven%C3%A7%C3%A3o.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>29</sup> Chêne, Marie e Dell, Gillian. Comparative Assessment of Anti-Corruption Conventions’ Review Mechanism. *U4 Expert Answer*. 15 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/comparative-assessment-of-anti-corruption-conventions-review-mechanisms/>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>30</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/texto%20conven%C3%A7%C3%A3o.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>31</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*. 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

países<sup>32</sup>, os impactos da Convenção incluem o reforço do *Foreign Corrupt Practice Act*, nos Estados Unidos (1998)<sup>33</sup>; a aprovação do *UK Bribery Act* (2010)<sup>34</sup>; e, no Brasil, a Lei nº 10.467 de 11 de junho de 2002, incluída no Código Penal, no item que trata sobre “crime particular contra a administração pública estrangeira”<sup>35</sup>.

Enquanto diversas outras convenções anticorrupção regionais foram negociadas<sup>36</sup>, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) é a única convenção global no tema<sup>37</sup>, tendo surgido em 2003 e entrado em vigor em 2005<sup>38</sup>. De acordo com dados recentes, 160 países assinaram a Convenção e 140 ratificaram<sup>39</sup>. Com o escopo amplo, a Convenção tem 71 artigos, com temas que incluem: tráfico de influências (artigo 18), abuso de funções (artigo 19), desvio de recursos (artigo 17) e tem entre seus objetivos a prevenção, a cooperação e a promoção da integridade na gestão dos bens públicos<sup>40</sup>. Na tentativa de acomodar interesses dos vários países, a UNCAC tem provisões de recomendação e mandatórias<sup>41</sup>. O mecanismo de acompanhamento também é uma junção de métodos

---

<sup>32</sup> Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Federação Russa, República Eslovaca, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Ratification Status as of April 2012*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>33</sup> Ver o conjunto de emendas ao FCPA no ano de 1998 em *The US Department of Justice, Foreign Corrupt Practices Act*, disponível em <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>34</sup> UK Foreign and Commonwealth Office. Global Issues. Legally Binding Process. *The UK Bribery Act*. Disponível em: <http://www.fc.gov.uk/en/global-issues/conflict-minerals/legally-binding-process/uk-bribery-act>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>35</sup> Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Diretoria de Assuntos Financeiros e de Negócios. *Brasil: Fase I: Revisão de Implementação da Convenção e da Recomendação de 1997* (Tradução não-oficial). 31 de agosto de 2004. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1\\_portugues.pdf](http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1_portugues.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>36</sup> A própria Convenção da OEA, que já foi mencionada, além das convenções nos âmbitos do Conselho Europeu, do Conselho da Europa e da União Africana. Ver Tabela 1 no presente capítulo.

<sup>37</sup> Heineman e Heimann Jr., 2006.

<sup>38</sup> UNODC. United Nations Convention against Corruption. *Background of the United Nations Convention against Corruption*. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>; último acesso em 12 de junho de 2012.

<sup>39</sup> Entre os países que ainda não assinaram a UNCAC, temos: Suriname, Grenada, São Cristóvão e Nevis, Gâmbia, Guiné Equatorial, Chade, Sudão do Sul, Eritreia, Somália, Omã, República Democrática Popular da Coreia (Coreia do Norte) e outros. Alemanha e Japão assinaram, mas ainda não ratificaram o acordo. (UNODC. *United Nations Convention against Corruption. UNCAC Signature and Ratification Status as of 12 March 2012*. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>; último acesso em 12 de junho de 2012).

<sup>40</sup> Organização das Nações Unidas. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>41</sup> De acordo com um documento elaborado pelo *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, vários grupos de países contribuíram para a elaboração. O G-77 e a China contribuíram com os conhecimentos na área de recuperação de

diferentes. Implantado em 2009, o mecanismo de revisão inclui dois ciclos de avaliação, cada um com cinco anos de duração. Cada Estado é avaliado por dois outros países, sendo que um deles é da mesma região geográfica do país avaliado. O método consiste em auto avaliação e em diálogo entre os membros<sup>42</sup>.

Além dos tratados regionais e global, organizações internacionais também elaboraram regras anticorrupção. Entre as organizações, o Banco Mundial tem um papel central na luta anticorrupção<sup>43</sup>. Do conjunto de regras lançados pelo Banco, pode-se citar alguns exemplos. Em 1996 foi lançado o *Procurement Rules*, com o objetivo de combater a corrupção dentro da instituição e em projetos financiados por ela<sup>44</sup>. Em 2007 foi lançada a estratégia anticorrupção (*Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*), com a primeira revisão em março de 2012<sup>45</sup>.

Outras organizações internacionais também contribuíram para o conjunto de regras anticorrupção, como o Fundo Monetário Internacional<sup>46</sup>. Diante da quantidade de regras e normas anticorrupção, o Banco Mundial se empenhou num esforço de sistematização e lançou em 2011 o *World Bank Sanctions Procedures*, que busca harmonizar os diversos padrões de condutas antisuborno empresariais<sup>47</sup>.

---

ativos. O Norte contribuiu com informações para as medidas preventivas, entre elas, contratação pública transparente, serviço público baseado na meritocracia e judiciário independente. (SCHULTZ, Jessica. The United Nations Convention Against Corruption: A Primer for Development Practitioners. *U4 Brief*. U4 e Chr. Michelsen Institute. Número 3. Fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/the-united-nations-convention-against-corruption-a-primer-for-development-practitioners/>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>42</sup> Controladoria-Geral da União. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Implementação da Convenção. Mecanismo de Avaliação. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/implementacao/mecanismo.asp>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>43</sup> Acosta, 2003; Gephart, 2009; McCoy e Heckel, 2001; Glynn, Kobrin e Naím, 2002.

<sup>44</sup> Getz, 2006.

<sup>45</sup> The World Bank. Governance & Anticorruption. *Strengthening WorldBank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGOVANTICORR/0,,contentMDK:23086675~menuPK:8517250~pagePK:148956~piPK:210062~theSitePK:3035864,00.html>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>46</sup> Algumas das iniciativas do FMI incluem, por exemplo: *Standards & Codes*, que são padrões para áreas onde a instituição atua e que abrangem transparência fiscal e políticas de transparência monetárias e financeiras (International Monetary Fund. About the IMF. *Standards & Codes*. Disponível em:

<http://www.imf.org/external/standards/index.htm>; último acesso: 12 de junho de 2012); o Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) (International Monetary Fund. About the IMF. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>47</sup> Nessa harmonização, o Banco Mundial sistematizou as regras formuladas nos guia de implementação do FCPA, guia de sentença dos Estados Unidos, guia do *UK Bribery Act*, UNCAC, guia 2010 de Boas Práticas em Controle Internos, Ética e Conformidade da OCDE, princípios empresariais da *Transparency International* para conter o suborno, regras de conduta para o combate à extorsão e ao suborno da Câmara Internacional de Comércio, princípios para conter o suborno da iniciativa da Parceria contra a Corrupção da Fórum Econômico

O movimento global anticorrupção também conta com diversas coalizões que podem pressionar em caso de não conformidade com as regras, que é a segunda condição de regras no *framework* utilizado. Um primeiro exemplo que se pode citar são duas coalizões principais dedicadas à implementação da UNCAC. A *UNCAC Coalition*, da sociedade civil, é formada por 240 organizações provenientes de mais de 100 países, cuja função é pressionar os governos para executarem as medidas anticorrupção previstas na Convenção. O *UN Global Compact*, por sua vez, tem como objetivo envolver a comunidade empresarial na adoção de boas práticas com relação a diversos temas, incluindo o combate à corrupção<sup>48</sup>.

Um segundo exemplo são as coalizões para a implementação da Convenção contra Suborno da OCDE. Há o *Business and Industry Advisory Committee to the OECD* (BIAC)<sup>49</sup> e o *Trade Union Advisory Committee to the OECD* (TUAC)<sup>50</sup>. Como terceiro exemplo, há as coalizões que surgiram com o objetivo de pressionar e monitorar a execução dos diversos instrumentos anticorrupção internacionais: a *Collective Action in the Fight against Corruption*<sup>51</sup> e a *International Corruption Hunters Alliance*<sup>52</sup>.

---

Mundial e outros padrões estabelecidos pelo setor privado (The World Bank. *World Bank Sanctions Procedures*. 01 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/WBGSanctionsProceduresJan2011.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>48</sup> Criado pelo ex-Secretário-Geral do ONU, Kofi Annan, o *UN Global Compact* é uma iniciativa de responsabilidade corporativa, que conta com 7 mil empresas em 135 países. O princípio anticorrupção do Pacto deriva da UNCAC: “10. Empresas devem trabalhar contra a corrupção em todas as suas formas, incluindo extorsão e suborno”. Além das empresas, organizações como o UNODC, a *Transparency International*, a Câmara Internacional de Comércio, a Iniciativa da Parceria contra a Corrupção do Fórum Econômico Mundial e o Banco Mundial estão envolvidos. O Pacto conta com filiações nacionais (Foundation for the Global Compact. *About the UN Global Compact*. Disponível em: <http://www.globalcompactfoundation.org/about-ungc.php>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>49</sup> O BIAC foi criado em 1962 com o intuito de representar os interesses das empresas e das indústrias junto à OCDE. Em 1997, o BIAC criou a Força-Tarefa em Antissuborno e Corrupção (BIAC - *The Business and Industry Advisory Committee to the OECD*). Disponível em: <http://www.biac.org/index.htm>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>50</sup> O TUAC representa os interesses de aproximadamente 66 milhões de trabalhadores junto à OCDE (TUAC - *Trade Union Advisory Committee to the OECD. About TUAC*. Disponível em: <http://www.tuac.org/en/public/tuac/index.phtml>; último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>51</sup> A *Collective Action in the Fight against Corruption* tem como objetivo criar condições de mercado justas e igualitárias. A ideia é juntar forças para garantir a transparência nos negócios. A ação coletiva funciona por parte dos governos para que implemente os dispositivos internacionais legais de combate à corrupção; das empresas, que devem seguir as regras; e da sociedade civil, que atua monitorando e pressionando os governos e o setor privado para que as regras sejam cumpridas. Pode ser iniciada por canais diversos, com três métodos principais: Pactos de Integridade, Iniciativas de Longo Prazo e Pactos de Conformidade/Códigos de Conduta. Pactos de Integridade são acordos formais destinados a criar condições justas e transparentes, com auditoria externa, em projetos específicos, por exemplo, compras públicas. Pactos de Conformidade/Códigos de Conduta, por sua vez, se referem a acordos entre empresas de um setor. Esses códigos com princípios de ética empresarial não geram obrigação jurídica, mas são pressionados e monitorados pelo público em geral e pela mídia. O terceiro método, as Iniciativas de Longo Prazo, cria condições para que os Pactos de Integridade e os Pactos de Conformidade se efetivem ao promover a ação coletiva pelas empresas, as discussões empresariais, o compartilhamento de melhores práticas, as campanhas informativas, os treinamentos anticorrupção e a atuação conjunta com

As regras anticorrupção também preenchem a terceira condição do *framework*, que se refere à tendência dos países em aderirem por receio de perder mercados ou investidores externos. Estudos quantitativos elaborados por Wayne Sandholtz e William Koetzle e Wayne Sandholtz e Mark Gray demonstram a importância da inserção internacional para o combate à corrupção: países integrados internacionalmente tendem a lutar mais contra a corrupção por se sentirem influenciados pelo cenário e para não perder mercados<sup>53</sup>. Exemplos de sanções aplicadas pelo Banco Mundial demonstram na prática essa tendência de ajuste às regras por parte dos países e das empresas. De acordo com dados do próprio Banco, 485 empresas, indivíduos e organizações não-governamentais foram proibidos de participarem em projetos futuros financiados pela organização por não terem cumprido com as regras anticorrupção. Além disso, 29 empresas e indivíduos foram interditados<sup>54</sup>. O Quênia também é um exemplo interessante. Em 1997, o Banco Mundial suspendeu os investimentos no país como forma de pressionar para que o governo aderisse a normas anticorrupção. Em 2011, o país lançou o *Open Data Portal*<sup>55</sup>.

As regras também preenchem a última proposição da via das regras, que afirma que é mais provável existir mecanismos de conformidade fortes quando refletem processos que estão ocorrendo por outras vias. Assim, as coalizões transnacionais, como a *Collective Action*, ao compartilharem conhecimento e trocarem informações em redes de aprendizado –

---

autoridades anticorrupção em reformas dos regulamentos. O projeto é uma iniciativa em conjunto do *UN Global Compact*, da *Transparency International*, do *Center for International Private Enterprise*, da *Global Advice Network*, do *Grant Thornton* e da *Siemens*. (*Collective Action in the Fight against Corruption*, disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/CollectiveAction2010.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/CollectiveAction2010.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012).

<sup>52</sup> A *International Corruption Hunters Alliance* é uma iniciativa de *Integrity Vice Presidency* do Banco Mundial e é formada por 286 funcionários na área de anticorrupção oriundos de 134 países. O objetivo é criar um regime internacional de execução para monitorar e solucionar casos de suborno e fraude transnacionais (The World Bank. Integrity Vice Presidency. *Anti-Corruption Hunters Alliance 2010*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTDOII/0,,contentMDK:22774618~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:588921,00.html>; último acesso em: 12 de junho de 2012).

<sup>53</sup> 2000; 2003.

<sup>54</sup> The World Bank. *World Bank Achievements in Governance and Anti-Corruption: Moving the Agenda Forward*. Disponível em:

[http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/GAC\\_FACT\\_SHEET.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/GAC_FACT_SHEET.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>55</sup> O caso do Quênia é interessante, pois como mencionado anteriormente, divide a opinião de analistas. Enquanto para McCoy e Heckel (2001), o caso mostra a efetividade da norma anticorrupção; para Ivanov (2008) mostra que a governança anticorrupção tem sido dirigida por uma lógica de interesses que nem sempre refletem as necessidades locais. Dados com relação às medidas anticorrupção e de transparência adotadas pelo Quênia ao se ajustar às exigências do Banco Mundial estão disponíveis em: The World Bank. *World Bank Achievements in Governance and Anti-Corruption: Moving the Agenda Forward*. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/GAC\\_FACT\\_SHEET.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/GAC_FACT_SHEET.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

elemento da quarta via – pressionam os governos e as empresas para conformidade, interagindo também, portanto, com a segunda (normas) e a terceira (mercados) vias de influência. O receio de perder mercados também está diretamente interligado com a terceira via de influência, isto é, a pressão exercida pelos mercados para conformidade às regras e às normas anticorrupção.

O preenchimento das quatro proposições na via de regras internacionais demonstra que o movimento global anticorrupção dispõe de diversos instrumentos de lei vinculantes. Além da grande quantidade de regras existente, alguns outros aspectos dessa via merecem destaque. O primeiro deles é o amplo escopo e a complexidade do combate à corrupção: a breve descrição dos pontos principais de três tratados mostra os diversos temas abordados. Como segundo aspecto, é possível também observar que há instrumentos dedicados a combater a corrupção em várias esferas – doméstica, transnacional, dentro das organizações. Outro aspecto relevante é a existência de regras de caráter de recomendação e de caráter mandatório. Esses elementos demonstram, de certa forma, que o conjunto de regras anticorrupção é consistente, com a existência de vários dispositivos para combater a corrupção de diferentes maneiras. A interação com outras vias, elemento analisado pela quarta proposição, também demonstra que as regras anticorrupção estão articuladas com outros elementos que compõem a governança.

### *Normas Internacionais e Discurso*

As normas internacionais e o discurso são a segunda via de influência analisada pelo *framework* de Bernstein e Cashore. Para definir o que faz parte do conjunto de normas anticorrupção, procurou-se identificar instrumentos que contêm recomendações não vinculantes, como por exemplo, códigos de conduta.

Princípios da governança anticorrupção incluem princípios de boa governança em geral: transparência, *accountability*<sup>56</sup>, equidade e inclusão<sup>57</sup>. Como citado nos capítulos

---

<sup>56</sup> “Reconhecendo que a corrupção mina a boa governança a qual inclui princípios de *accountability* e transparência”. Tradução livre. “*Acknowledging that corruption undermines good governance which includes the principles of accountability and transparency*”. (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. *Protocol against Corruption*, Preâmbulo. Disponível em: <http://www.sadc.int/english/key-documents/protocols/protocol-against-corruption/>; último acesso: 13 de junho de 2012). Bernstein e Cashore (2012) também consideram como princípios de boa governança em geral (e incluem a governança florestal nesses princípios mais gerais) a inclusão, a transparência e a *accountability*.



anteriores, a governança anticorrupção também está alinhada com valores sociais dominantes como o liberalismo<sup>58</sup>.

As normas anticorrupção não estão condensadas em único documento, mas encontram-se fragmentadas em vários códigos de condutas, recomendações e outros similares. Entre os vários documentos, pode-se citar: Recomendações do Conselho da OCDE para Combater o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais e as Diretrizes para Empresas Multinacionais; Vinte Princípios da Luta contra a Corrupção, do Conselho da Europa; Código de Conduta Modelo para Funcionários Públicos, Conselho da Europa; Princípios Empresariais para Conter o Suborno, *Transparency International*; Princípios para Conter o Suborno, Iniciativa Parceria contra a Corrupção do Fórum Econômico Mundial; Códigos de Conduta para o quadro de pessoal e para os executivos, Banco Africano de Desenvolvimento; Princípios e Diretrizes de Integridade, Banco Asiático de Desenvolvimento; princípio 10 – “Boa governança”, Organização Mundial do Comércio; entre outros. O conjunto de normas anticorrupção é tão extenso quando o conjunto de regras no tema.

A primeira condição desta via de influência é a pressão externa. Estados e empresas que sofrem pressão externa tendem a aderir a normas promovidas por organizações internacionais. Esta condição está ligada à segunda, que foca na vulnerabilidade moral dos países e das empresas para definir as estratégias de pressão para conformidade.

Códigos de conduta e recomendações anticorrupção têm um efeito importante. As Recomendações do Conselho da OCDE para Conter o Suborno nas Transações Comerciais Internacionais e as Diretrizes para Empresas Multinacionais contêm as bases normativas que resultaram na Convenção contra Suborno da OCDE que, por sua vez, resultou em políticas domésticas como o *UK Bribery Act*, conforme mencionado na seção sobre regras.

O contexto internacional que levou à assinatura da Convenção da OCDE demonstra o impacto da pressão externa bem como a vulnerabilidade moral dos países, a segunda

---

<sup>57</sup> Bernstein e Cashore (2012) incluem a equidade e a inclusão na boa governança florestal, enquanto que McCoy e Heckel (2001), ao estudarem os elementos necessários para o sucesso de uma norma, incluem a necessidade de proteger grupos vulneráveis e promover a igualdade de oportunidades.

<sup>58</sup> McCoy e Heckel (2001) e Bernstein e Cashore (2012) observam que há maior possibilidade de sucesso de uma norma quando ela se encontra alinhada com valores já existentes. Ao mesmo tempo, esta é também um dos motivos que levam alguns analistas a criticarem a governança anticorrupção. Relembrando os capítulos anteriores, estudiosos como Ivanov (2008) e Rothstein (2007) argumentam que as políticas anticorrupção propostas, com bases liberais, como a promoção do Estado mínimo para a redução da burocracia e das possibilidades de corrupção, não reflete as expectativas das populações locais no caso do Leste Europeu. Nessa região, a população prefere um Estado “limpo”, mas que simultaneamente provenha bem-estar social. Questiona-se também como países como os escandinavos e o Canadá, que não são Estados mínimos, estão entre os países com aparentemente menor nível de corrupção doméstica (Rothstein, *op.cit.*).

condição desta via de influência, que viriam a assinar o acordo. Apesar de não serem os fatores únicos que levaram à emergência da governança anticorrupção<sup>59</sup>, a pressão exercida pelos Estados Unidos sobre os países europeus para adoção de normas e regras similares ao FCPA em conjunto com os escândalos políticos na Europa na década de 1990 demonstram a vulnerabilidade moral dos países com relação ao tema da corrupção frente às sociedades nacional e internacional.

As Diretrizes também exerceram outras influências importantes, como servir de base para pressões no mercado brasileiro em prol da adoção de normas e princípios anticorrupção, como se verá a seguir na seção sobre mercados.

A terceira condição para esta via de influência é a ressonância das normas na ideologia, na cultura e nos objetivos e não apenas em atores específicos ou em redes de políticas domésticas. Em outras palavras, pode-se dizer que o que se espera das normas é a capacidade de alterar as preferências dos atores com relação aos objetivos perseguidos e não apenas com relação às estratégias, o que implica um alto grau de cooperação<sup>60</sup>.

No caso da governança anticorrupção, apesar da quantidade de mecanismos anticorrupção demonstrarem o interesse de países e de empresas em aderirem, isto não significa efetividade. Enquanto McCoy e Heckel<sup>61</sup> identificaram que a norma anticorrupção falta ser internalizada, a despeito da bem-sucedida difusão; Wolf e Schmidt-Pfister<sup>62</sup> observaram que o atual momento do regime anticorrupção é a crise de legitimidade por falta de resultados concretos. Ao mesmo tempo, críticos da governança anticorrupção argumentam que um dos problemas é a falta de observância das necessidades locais por parte dos atores ao

---

<sup>59</sup> Outros fatores que contam para o surgimento do movimento global anticorrupção são a globalização, a onda democratizante e liberalizante, interesse de agências como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (Acosta, 2003; Gephart, 2009). Uma análise mais aprofundada dos fatores que levaram à emergência do movimento global anticorrupção está no disponível no capítulo 1 do presente estudo.

<sup>60</sup> Enquanto as preferências sobre as estratégias referem-se aos *meios* pelos quais os Estados buscam cumprir seus objetivos; as preferências sobre os objetivos referem-se aos *fins* buscados pelos atores. Jervis (1999) considera a capacidade de uma instituição de gerar mudanças nos objetivos perseguidos pelos atores como a contribuição mais importante da cooperação. Um exemplo usado pelo autor é o caso da União Europeia que, no momento de criação, não tinha intenções de ser tão vinculante quanto se tornou com o tempo.

<sup>61</sup> McCoy e Heckel, ao analisarem a emergência da norma anticorrupção, identificaram um denso conjunto de normas sendo constituído e implantado, isto é, resultando em políticas. No modelo seguido pelas autoras, o desenvolvimento de uma norma ocorre de acordo com três estágios: i) há a expansão e o aprofundamento da consciência com relação ao fenômeno em questão, no caso a corrupção; ii) as normas criadas são adotadas por uma grande quantidade de atores e são transformadas em políticas; iii) as normas são internalizadas, ou seja, um padrão de comportamento de acordo com essas normas é seguido de maneira sistemática por um período de tempo até se torne natural e ações contrárias são recriminadas. Como resultado de sua análise, as autoras identificaram que as normas anticorrupção alcançaram o segundo estágio, porém ainda faltava a sua internalização (2001).

<sup>62</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

implantar as normas globais anticorrupção<sup>63</sup>.

A última condição para a influência das normas globais no plano doméstico é o nível de aprendizado dos atores envolvidos. Quanto mais os atores aprendem, mais internalizam as normas e as transformam em ações efetivas<sup>64</sup>. O quarto caminho é, portanto, fundamental para o sucesso da norma anticorrupção. A *Collective Action in the Fight against Corruption* é um exemplo de ações anticorrupção coordenadas que inclui o compartilhamento de conhecimento e informações, por meio de treinamentos, discussões e outros. Há também outras iniciativas nesse sentido, como a *International Anti-Corruption Academy*, o *U4 Anti-Corruption Resource Centre*, além de outras formas de transmissão e troca de ideias, como será exposto na seção sobre o acesso direto aos processos de formulação de política doméstica.

### *Mercados*

Como terceira via de influência, os mercados atuam pressionando os atores com relação à sua atratividade, isto é, no que se refere à sua competitividade. No caso da governança anticorrupção, o mercado é um dos pontos centrais de seu surgimento e desenvolvimento. Parte do impulso inicial deu-se em decorrência da pressão das empresas norte-americanas para que o seu governo influenciasse o cenário internacional para adoção de normas similares. O resultado foi a adoção da Convenção contra Suborno da OCDE. A ideia de criar condições para um mercado justo e igualitário, argumento das empresas norte-americanas em favor da criminalização do suborno transnacional<sup>65</sup>, está na base da governança anticorrupção. Uma de suas expressões atuais é a *Collective Action in the Fight against Corruption*, cujo objetivo é um ambiente de negócios limpo e transparente<sup>66</sup>.

Apesar da pressão exercida pelo mercado ser crucial para o desenvolvimento e consolidação da governança anticorrupção, não foram identificados casos de boicote, isto é, de indivíduos se recusando a comprar produtos de um país em decorrência do seu nível de

---

<sup>63</sup> Ver nota explicativa 45. Outro exemplo em que se pode identificar uma dificuldade de aceitação de normas globais pelo local é a não adesão da Alemanha à UNCAC. A argumentação dos parlamentares alemães é que não reconhecem como suborno a forma como consta descrito na convenção sobre o pagamento de parlamentares (Gephart, 2009).

<sup>64</sup> Estudos de cognitivismo forte argumentam que os atores podem modificar seus objetivos em decorrência da interação pode levar a uma evolução da comunidade internacional que leva a atitudes mais altruístas (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>65</sup> Glynn, Kobrin, Naím, 2002.

<sup>66</sup> *Collective Action in the Fight against Corruption*, disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/CollectiveAction2010.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/CollectiveAction2010.pdf); último acesso: 13 de junho de 2012.

corrupção. Até onde as pesquisas foram feitas, a primeira condição da terceira via de influência, isto é, a capacidade dos mercados e de atores transnacionais persuadirem consumidores não foi preenchida.

A segunda condição para analisar a influência exercida pelos mercados é a existência de certificações, isto é, pressões indiretas com impactos de longo prazo. Diferentemente da governança florestal, ainda não há uma certificação anticorrupção internacional, porém a influência na construção de padrões éticos e de integridade – ou seja, pressões indiretas – tende a ocorrer, por exemplo, por meio de códigos de condutas (normas) e a regras anticorrupção. Códigos como as Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE influenciaram a constituição do Pacto pela Integridade e Combate à Corrupção, no Brasil. Lançado em dezembro de 2005 (no Dia Internacional de Combate à Corrupção), na Bolsa de Valores de São Paulo, o Pacto foi criado com o intuito de reduzir a corrupção e promover a transparência<sup>67</sup>. Outro impacto das Diretrizes no Brasil é o seu uso, junto com os Princípios Empresariais para Combater o Suborno, da *Transparency International*, como uma das bases do Cadastro Empresa Pró-Ética. O Cadastro é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União e do Instituto Ethos para divulgar as empresas que promovem a ética e a integridade nas relações comerciais<sup>68</sup>.

A terceira condição refere-se à interação com outras vias de influência. Códigos de conduta como as Diretrizes para Empresas Multinacionais da OCDE e os Princípios Empresariais para Combater o Suborno da *Transparency International*, ao mesmo tempo em que refletem os interesses e a pressão exercida pelos mercados sobre empresas e governos, fazem parte do conjunto de normas anticorrupção, a segunda via de influência do nível global no plano local. Os mercados também influenciam na produção e adoção de regras anticorrupção, a primeira via de influência, como o exemplo da pressão das empresas norte-americanas na adoção da Convenção contra Suborno da OCDE mostra. Por fim, iniciativas como a *Collective Action*, por meio das iniciativas de longo prazo, que visam a construir uma cultura anticorrupção para a implantação de Pactos de Integridade e Pactos de Conformidade ao compartilhar melhores práticas, promover discussões e treinamentos, também mostram

---

<sup>67</sup> Young, Ricardo; Grajew, Oded. *Case Story: The Brazilian Programme for Promoting Integrity and the Fight Against Corruption*. Ethos Institute and Global Compact Committee, Brazil. Disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/7.7/case\\_stories/BAC\\_2D.1.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/case_stories/BAC_2D.1.pdf); último acesso: 13 de junho de 2012.

<sup>68</sup> Controladoria-Geral da União. Cadastro Empresa Pró-Ética. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/empresaproetica/cadastro-pro-etica/index.asp>; último acesso: 13 de junho de 2012.

interação com a quarta via de influência.

### *Acesso Direto aos Processos de Formulação de Política Doméstica*

Nesta via de influência o objetivo é identificar esforços de aprendizado, troca de conhecimento e transferência de recursos que podem influenciar as decisões domésticas. Quatro condições são necessárias para o sucesso nesta via de influência.

Uma das maneiras de promover o aprendizado e garantir o monitoramento da execução das normas e regras anticorrupção é fomentando a participação de organizações da sociedade civil. Assim, a primeira condição desta via de influência é o fornecimento de recursos a organizações da sociedade civil existentes e novas. Esses recursos providos por atores transnacionais altera a balança de poder em processos de políticas domésticas ao permitir a participação de organizações marginalizadas.

A participação da sociedade civil é prevista em instrumentos anticorrupção, como na UNCAC (artigo 13), e na Convenção da OEA (artigo 3, parágrafo 11) e é reconhecida como fundamental para obter legitimidade e credibilidade do público em geral<sup>69</sup>. Agências reconhecem, entretanto, que para atuar em conjunto com as ONGs locais é necessário fornecer recursos, desenvolver habilidades e capacidades e prover treinamento para que a ajuda seja efetiva, tal como ocorre na cooperação técnica. Um exemplo de auxílio financeiro a organizações domésticas é o fornecido pela *Open Society Foundation* na região do Sudeste Europeu – Bósnia-Herzegovina, Albânia, Bulgária e Macedônia. Outro exemplo é a Iniciativa Anticorrupção para a Ásia e o Pacífico da OCDE e do Banco Asiático de Desenvolvimento. Nessa iniciativa, organizações de vinte e seis países que endossaram o plano de ação anticorrupção OCDE-Banco Asiático de Desenvolvimento recebem doações de cooperação técnica<sup>70</sup>.

A segunda condição destaca a importância de esforços internacionais para promover aprendizado e treinamento sobre como melhorar o desempenho social e econômico. O

---

<sup>69</sup> Organização das Nações Unidas. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012; Organização dos Estados Americanos. Convenção Interamericana contra a Corrupção. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>70</sup> Chêne, Marie; Dell, Gillian. UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption. *U4 Expert Answer*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. 08 de abril de 2008a. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/>; último acesso: 13 de junho de 2012.

movimento global anticorrupção conta com diversas iniciativas de aprendizado e troca de informações, desde artigos sobre cooperação técnica e colaboração em instrumentos anticorrupção<sup>71</sup> a redes colaborativas como a *Collective Action in the Fight against Corruption*, doações de agências para promover o desenvolvimento de organizações não-governamentais domésticas e institutos criados especialmente para estudar a questão da corrupção e promover treinamentos, como é o caso da *International Anti-Corruption Academy*<sup>72</sup> e do *U4 Anti-Corruption Resource Centre*<sup>73</sup>.

A existência de recursos para a capacitação técnica das organizações não-governamentais domésticas e de esforços de aprendizado não são contudo suficientes para garantir a influência no cenário doméstico. A amplitude do tema abordado é um fator também relevante, pois políticas amplas são mais difíceis de serem efetivadas. Assim, a terceira condição para o sucesso desta via de influência é a formulação de políticas com escopo restrito. Contudo, a definição desse escopo restrito é um desafio para a governança anticorrupção. O próprio tema da corrupção em si é complexo e amplo. Em um estudo elaborado pela *Norwegian Agency for Development Cooperation* sobre a efetividade da *Transparency International*, foi observado que apesar da TI ser um “grupo de um único tema”, o tema único da corrupção abrange vários subtemas, que vão desde educação a pobreza<sup>74</sup>. Uma análise do impacto do apoio dado pela *Open Society Foundation* a ONGs domésticas na região do Sudeste Europeu demonstrou que, apesar das organizações terem sido bem-sucedidas em criar demandas por reformas anticorrupção, no longo prazo não foram capazes de criar uma base de apoio pública. Como solução para o problema foi sugerido a elaboração de políticas direcionadas a públicos específicos, ao invés de políticas destinadas a

---

<sup>71</sup> Por exemplo, o Artigo XIV, “Assistência e Cooperação” na Convenção Interamericana contra a Corrupção; os Artigos 1, parágrafo 2, “Finalidade”, artigo 43, “Cooperação Internacional”, na UNCAC.

<sup>72</sup> A *International Anti-Corruption Academy* foi criada por uma iniciativa conjunta entre o UNODC, a República da Áustria e o OLAF (Escritório Europeu Anti-Fraude), surgiu em setembro de 2010 e se tornou uma organização internacional em 08 de março de 2011. Atualmente a organização conta com 59 membros (International Anti-Corruption Academy. Disponível em: [www.iaca.int](http://www.iaca.int); último acesso: 13 de junho de 2012).

<sup>73</sup> O *U4 Anti-Corruption Resource Centre* foi criado em 2002, como resultado da parceria “Utstein-partnership” que começou em 1999, entre os ministérios de desenvolvimento internacional da Holanda, Alemanha, Noruega e Reino Unido, com prioridade para a questão da corrupção. Canadá e Suécia aderiram em 2005, a Bélgica em 2008, a Austrália em 2009 e a Finlândia em 2012. A Holanda não faz mais parte desde abril de 2012 (U4 Anti-Corruption Resource Centre. *About U4*. Disponível em: <http://www.u4.no/info/about-u4/>; último acesso: 13 de junho de 2012).

<sup>74</sup> “single-issue group”. Tradução livre. (Norwegian Agency Development Cooperation. *Evaluation of Transparency International*. Oslo: Fevereiro de 2011. Disponível em: [http://www.transparency.org/files/content/ouraccountability/NORAD\\_evaluation\\_TI\\_2010.pdf](http://www.transparency.org/files/content/ouraccountability/NORAD_evaluation_TI_2010.pdf); último acesso: 13 de junho de 2012).

aumentar a consciência da população geral, por exemplo<sup>75</sup>.

A última condição destaca que intervenções com o objetivo de auxiliar governos a implantarem legislações existentes são mais efetivas do que a aprovação de novas leis. Os atores transnacionais atuam, portanto, na capacitação dos países que não têm recursos de conhecimento ou técnicos para execução das leis.

Como ponto forte, a aplicação do *framework* ao caso da governança anticorrupção demonstra, com dados empíricos, que o combate à corrupção na esfera global dispõe de diversos mecanismos. O conjunto de regras é bastante extenso e os atores, isto é, os Estados e as empresas, sentem-se compelidos a aderirem pela pressão externa. As normas anticorrupção também formam um conjunto consistente e, como nas regras, os atores sentem-se compelidos a aderirem a essas normas e as redes de aprendizado existentes auxiliam e impactam a adoção. Os mercados, por sua vez, têm um papel preponderante: a pressão inicial por parte das empresas norte-americanas para a formulação e implantação de normas semelhantes ao FCPA, além da grande quantidade de códigos de condutas empresariais demonstram a relevância dessa via de influência. Por fim, organizações não governamentais domésticas e internacionais e outros atores transnacionais, como as organizações intergovernamentais, também exercem influência direta no processo de decisão política doméstica por meio de capacitação, treinamento e outras formas de aprendizado.

Um segundo ponto forte é que essa aplicação também demonstra os diferentes papéis exercidos pelos vários atores e o exercício de sua autoridade. Por exemplo, atores como o Banco Mundial, além de elaborarem regras e normas, exercem pressão para que Estados e empresas se adequem a elas. Organizações não governamentais também exercem funções diferentes. Um exemplo é a *Transparency International*, que entre os diversos papéis desempenhados, cria normas (como os Princípios Empresariais para Conter o Suborno), atua dentro de coalizões, como a *Collective Action*, para pressionar na conformidade e na execução das normas e das regras anticorrupção, além de promover o aprendizado, por meio de publicação de relatórios e de índices, da transferência de conhecimento via redes de colaboração e outros.

Quanto à convergência e à coerência dos mecanismos em torno de um propósito comum, regras, normas e mercados tendem a seguirem caminhos semelhantes, sendo esta a terceira característica positiva da governança anticorrupção. Enquanto os mercados exercem

---

<sup>75</sup> Chêne, Dell, 2008a.

pressão para adoção e conformidade com normas e regras anticorrupção, essas mesmas regras e normas refletem, em parte, os interesses dos mercados na busca pela construção de uma ordem econômica global nos moldes liberais, com base no princípio da transparência. O resultado é aparentemente divergente, contudo, quando se trata de organizações não governamentais domésticas, um ponto fraco da governança anticorrupção. Entre os desafios da cooperação com ONGs domésticas para doadores no combate à corrupção, destaca-se um: a multiplicidade de atores com agendas diferentes, competindo por recursos<sup>76</sup>.

Esse desafio demonstra que, devido à grande quantidade de grupos interessados na luta anticorrupção – ao mesmo tempo uma necessidade, pela natureza complexa da corrupção – organizações não governamentais domésticas podem ter agendas e objetivos políticos diferentes e que se tornam irreconciliáveis no longo prazo. Escassez de recursos é outro fator que afeta a ação conjunta entre as organizações, que podem competir entre si, tendo poucos incentivos para cooperarem<sup>77</sup>.

A análise dos resultados da aplicação do *framework* também mostra outros problemas com relação à implantação das políticas anticorrupção no nível local. A dificuldade das normas em obterem ressonância no nível doméstico é um dos entraves à formação de um comportamento-padrão anticorrupção. Outra dificuldade observada é o escopo amplo das políticas anticorrupção, observado na análise da quarta via de influência e que, em parte, decorre da própria natureza da corrupção.

Em resumo, após analisar os mecanismos anticorrupção, foi possível identificar alguns pontos fortes e fracos. Os pontos fortes são a quantidade de mecanismos, a atuação de diversos atores e a interação entre as diferentes vias de influência. E os pontos fracos são o problema da convergência entre os objetivos e políticas dos atores transnacionais com as organizações domésticas e a dificuldade de ressonância das normas no nível doméstico. O objetivo da próxima seção é identificar, em termos gerais, alguns dos obstáculos e desafios enfrentados pelo movimento global anticorrupção e possíveis formas de administrá-los. As bases da análise são os estudos empíricos do presente capítulo e os estudos teóricos do capítulo anterior.

---

<sup>76</sup> Chêne, Dell, *op.cit.*

<sup>77</sup> Chêne, Dell, *op.cit.*



## **O Movimento Global Anticorrupção: Obstáculos e o Desafio da Garantia de Credibilidade**

O movimento global anticorrupção, como outros temas de governança complexa, contém elementos vinculantes e não vinculantes que influenciam a política doméstica. Ações conjuntas entre os diversos mecanismos e atores são reconhecidas como necessárias para se lidar com o problema da corrupção<sup>78</sup>. Na seção anterior, ao aplicar o *framework* proposto por Bernstein e Cashore para analisar algumas das vias de influência do movimento global anticorrupção, foi possível analisar alguns dos diversos mecanismos internacionais verificando sua consistência e convergência, com vários atores exercendo papéis diferentes e atuando na difusão e implementação de normas, regras e políticas, num esforço intencional de governança. Apesar disso, questiona-se a legitimidade e a capacidade de influência do movimento global anticorrupção<sup>79</sup>. O objetivo desta seção é identificar alguns dos possíveis desafios e possibilidades de contribuição tendo como base os estudos empíricos da seção anterior combinados com os estudos teóricos do Capítulo 2 e natureza da corrupção e do movimento anticorrupção como analisada no Capítulo 1.

No Capítulo 1, foi verificado que o combate à corrupção implica um sistema de incentivos e desincentivos, isto é, incentivos para ser honesto e desincentivos para ser corrupto<sup>80</sup>. Para tanto, elementos de ordem objetiva – econômicos, políticos e legais, e de ordem subjetiva – a existência de confiança entre os membros da sociedade, são necessários. Entre os elementos de ordem objetiva podem-se citar como exemplos iniciativas de recuperação de recursos desviados, leis que criminalizem o tráfico de influência e o suborno transnacional, políticas de transparência e códigos de conduta empresariais. A ordem subjetiva, constituída pela necessidade da confiança no relacionamento entre os indivíduos de uma sociedade, deve-se ao fato da racionalidade interativa guiar o comportamento dos

---

<sup>78</sup> Autores destacam que por ser um fenômeno que afeta os sistemas políticos, econômicos e sociais, o combate à corrupção demanda ações provenientes de vários setores da sociedade (Acosta, 2003; Glynn, Kobrin, Naím, 2002; Brandolino, John, Luna, David, 2006).

<sup>79</sup> Vale lembrar que Wolf e Schmidt-Pfister (2010) argumentaram que desde os anos 2000, a luta global anticorrupção vem passando por uma crise de legitimidade. Outros críticos usados no presente trabalho são Ivanov, 2008; Rothstein, 2007.

<sup>80</sup> As motivações para ser corrupto podem ocorrer: i) quando os indivíduos não se sentem motivados a serem honestos, pois a maioria na sociedade é corrupta (Rothstein, 2007); ii) indivíduos podem ser motivados a serem corruptos quando encontram uma conjuntura favorável, formada por ganhos maiores do que o risco de serem ganhos e baixa probabilidade de punição. A fórmula clássica de Klitgaard (1998) é Corrupção = Monopólio + Discrição - *Accountability*. Assim, para combater a corrupção parece ser necessária uma conjuntura formada por desincentivos a ser corrupto (punição, transparência), e incentivos a ser honesto (confiança na relação entre os membros de determinada sociedade).

indivíduos em relação à decisão de ser corrupto ou não. Assim, de acordo com esta racionalidade interativa, os indivíduos agem não só pela racionalidade e pela moralidade, mas também pelas expectativas em relação ao comportamento do outro, ou seja, indivíduos tendem a não ser corruptos se perceberem os demais membros da sociedade igualmente como não corruptos<sup>81</sup>. A confiança tende a ocorrer na comunidade pequena, em detrimento da comunidade maior<sup>82</sup>.

Na análise de alguns dados empíricos do movimento global anticorrupção na seção anterior foi identificada a existência de vários elementos objetivos. Esse resultado parece apontar para o fato de que, em termos de mecanismos, o movimento global anticorrupção é consistente e apto a combater o fenômeno. Outro estudo que aponta resultado semelhante com relação à quantidade de mecanismos anticorrupção é a análise de Jennifer L. McCoy e Heather Heckel. Para as autoras, a norma anticorrupção alcançou o estágio de difusão e adoção por uma grande parcela de atores, porém falta a internalização das normas. Esta internalização ocorre quando comportamentos-padrão (no caso, comportamentos não corruptos) são colocados em prática durante certo período de tempo, até que se torne natural. O atual desafio é garantir a credibilidade, por meio da execução sistemática e contínua das normas e regras<sup>83</sup>. Quais seriam então os obstáculos para essa execução?

Tendo em conta as análises feitas no presente estudo, três obstáculos principais podem ser levantados: i) o tema; ii) a desconexão entre as políticas globais e as expectativas e necessidades locais; iii) as dificuldades estruturais do movimento, isto é, relativas às características dos instrumentos, estratégias e políticas anticorrupção.

### *Obstáculo 1: O Tema*

A primeira dificuldade enfrentada pela governança anticorrupção decorre da natureza do próprio tema: a corrupção. Quatro elementos com relação à natureza do fenômeno podem ser destacados: a complexidade; a dimensão temporal; o caráter político; e o caráter moral.

Por ser um tema complexo, a corrupção inclui diversos aspectos que dificultam tratá-la. Um aspecto é a amplitude de seu escopo. Ainda que seja um único tema, combater a

---

<sup>81</sup> Rothstein, 2007.

<sup>82</sup> Putnam, Robert D. *The Prosperous Community. The American Prospect*. Vol. 4, número 13, 21 de março de 1993.

<sup>83</sup> McCoy e Heckel, 2001.

corrupção implica, muitas vezes, lidar com outros tópicos que são igualmente complexos, como educação, contratação pública e pobreza<sup>84</sup>. A análise das convenções anticorrupção no item anterior expõe a quantidade de temas que um único instrumento se propõe a lidar<sup>85</sup>. Quanto mais amplo o escopo, mais difícil para que as regras e as normas sejam cumpridas. Enquanto estudos de regimes internacionais atribuem essa dificuldade ao aumento nos custos administrativos<sup>86</sup>, estudos anticorrupção argumentam que o escopo amplo dificulta a ressonância das normas no público-alvo<sup>87</sup>.

Outro aspecto com relação à complexidade da corrupção é a indefinição das causas e das consequências<sup>88</sup>. Estudos na área da ciência política e da economia não encontraram ainda correlações da corrupção com a democracia, com a descentralização e com o crescimento econômico ou correlações com outros itens são questionadas<sup>89</sup>.

A complexidade do tema também se reflete na diversidade comportamental. Estudos antissuborno demonstram que regimes cujos temas incluem grande diversidade comportamental e exigem grandes mudanças de comportamento por parte dos atores envolvidos são mais difíceis de serem efetivos<sup>90</sup>. Nesta questão do comportamento, uma das dificuldades de combater a corrupção decorre de ser um fenômeno que “impregna” na sociedade. Isso ocorre porque a construção de uma sociedade honesta ou corrupta tem como base a já mencionada racionalidade interativa, isto é, os indivíduos baseiam seu

---

<sup>84</sup> Norwegian Agency for Development, 2011.

<sup>85</sup> A UNCAC, por exemplo, contém 71 artigos, cobrindo temas desde medidas preventivas (capítulo II, artigos 5 a 13); penalização e aplicação da lei (capítulo III, artigos 15 ao 42); cooperação internacional (artigos 43 a 50); recuperação de ativos (capítulo V – artigos 51 a 62); mecanismos de aplicação (capítulo VI – artigos 63 e 64).

<sup>86</sup> Haggard e Simmons, 1987.

<sup>87</sup> Um exemplo de possível efetividade na escolha por estratégias com escopo restrito é foi demonstrada num estudo realizado em 2004 pela *Open Society Foundation*, com foco na análise da assistência anticorrupção no sudeste europeu. O resultado do estudo demonstra que os projetos mais bem-sucedidos provêm benefícios diretos para um público bem definido. A conclusão é que estratégias anticorrupção tendem a ser mais efetivas quando estão focadas na mobilização de públicos bem definidos com foco em reformas de governança. Inversamente, estratégias de conscientização em larga escala não tiveram sucesso no longo prazo (Chêne, Dell, 2008a).

<sup>88</sup> Kathleen A. Getz (2006), em seu estudo sobre a efetividade do regime antissuborno, atribui à intratabilidade do tema grande parte por sua inefetividade. A autora levanta quatro proposições para um regime ser efetivo, que são: i) há uma explicação causal clara para o problema; ii) se a diversidade comportamental é pequena; iii) se a mudança do comportamento por parte dos atores envolvidos é pequena; iv) se o grupo-alvo é pequeno e não poderoso.

<sup>89</sup> Indagações a partir da observação de que, em geral, países pobres são mais corruptos do que países ricos, demonstram a dificuldade de averiguar se os países ricos são menos corruptos por causa do crescimento econômico ou por causa da democracia. Ou, inversamente, se é a pobreza que leva à corrupção ou a corrupção que leva à pobreza. Quanto à descentralização, ao reduzir as oportunidades para corrupção por reduzir a cadeia burocrática, pode aumentar o poder dos funcionários públicos locais, aumentando os incentivos para se tornarem corruptos (Andvig e Fjeldstad, 2001). Para mais correlações e análises das causas e das consequências da corrupção, ver capítulo 1.

<sup>90</sup> Getz, 2006.

comportamento não apenas no cálculo racional de interesses, mas também nas expectativas em relação ao comportamento do outro. Assim, uma vez que uma sociedade entra no círculo vicioso da corrupção, é difícil mudar. Indivíduos não se sentem motivados a serem honestos por acreditarem estar em posição de desvantagem numa sociedade onde percebem que a maioria da população é corrupta, não existindo a confiança na relação entre os membros da sociedade<sup>91</sup>. De forma que, quanto maior o grupo que necessita mudar o comportamento, mais difícil para o regime ser efetivo. Além do tamanho do grupo, o poder que os membros têm também é relevante – quanto mais poder, menor a efetividade<sup>92</sup>.

Parte do desafio de quebrar esse círculo vicioso deve-se também ao tamanho da agenda anticorrupção. Devido à sua complexidade e quantidade de temas envolvidos, os resultados podem ser mais lentos do que o esperado<sup>93</sup>. Alguns estudiosos argumentam a favor de uma ação conjunta que gere resultados rápidos. Bo Rothstein, por exemplo, argumenta que o uso de medidas anticorrupção de maneira paulatina pode levar a cooptação desses mecanismos pela própria corrupção. Ou seja, quando uma medida anticorrupção persiste em ser ineficaz ao longo do tempo, o resultado é a descrença da população em políticas e estratégias anticorrupção. Para Rothstein, se um país não detém todos os recursos necessários para implementar uma estratégia anticorrupção ampla e consistente, é melhor guardá-los para usar de maneira combinada<sup>94</sup>. Em termos de ações que tiveram resultados rápidos, há alguns casos domésticos relativamente bem-sucedidos. Um exemplo é o caso da Geórgia, que implantou uma estratégia anticorrupção ampla em 2003. O caso do combate à corrupção administrativa na Geórgia é tido como um sucesso<sup>95</sup>. Entretanto, num contexto internacional com realidades tão diferentes, pode ser que respostas rápidas nem sejam sempre possíveis.

O caráter político também pode influenciar a questão do tempo. Enquanto regimes de caráter técnico tendem a ser mais facilmente adotados e implantados, regimes que envolvem questões políticas são mais sensíveis e tendem a ser adotados de maneira lenta e gradual, pois envolvem mudança de cultura e absorção de ideias<sup>96</sup>.

No caso da governança anticorrupção, a sua emergência e difusão foi rápida

---

<sup>91</sup> Rothstein, 2007.

<sup>92</sup> Getz, 2006.

<sup>93</sup> Heineman e Heimann Jr., 2006.

<sup>94</sup> Rothstein, 2007.

<sup>95</sup> The World Bank. *Fighting corruption in public services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington: 2012.

<sup>96</sup> Andvig e Fjeldstad, 2001. Vale lembrar também que a abordagem problema-estrutural no estudo de regimes destaca que a natureza do tema tem um papel importante na criação e manutenção de regimes. Baseado em uma tipologia de temas, a abordagem atribui aos temas “de lei”, isto é, aqueles que atuam na liberdade de participação política, o grau mais alto de dificuldade para formação e manutenção (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

provavelmente em razão de refletir os interesses dos países em obter legitimidade e atratividade (competitividade). O movimento global anticorrupção foi inicialmente impulsionado pelos interesses de países dominantes<sup>97</sup>, com os Estados Unidos como ator central e buscando obter legitimidade doméstica e internacional após o conjunto de escândalos iniciados com *Watergate*.

A sua consolidação, porém, deve-se em parte à carga emocional do tema da corrupção, que é capaz de gerar sentimentos anticorrupção<sup>98</sup>. Devido à vulnerabilidade moral em caso de não adesão, os atores sentem-se simultaneamente compelidos e interessados a aderir ao conjunto de normas anticorrupção para obter legitimidade<sup>99</sup>. Nesse sentido, regimes de caráter político, ou de “lei”<sup>100</sup>, nem sempre são difíceis de surgir, como demonstra o caso das normas globais que incluem certa dimensão de moralidade. Contudo, esse conjunto de normas pode estar sujeito a oportunismos e a *free riding*<sup>101</sup>, que comprometem a sua efetividade. A efetividade também pode ser comprometida quando os atores adotam modelos de instituições desenvolvidos em realidades diferentes da sua, cuja implantação exige recursos e capacidades as quais não dispõem<sup>102</sup>. Quanto à atratividade (competitividade), a vinculação do movimento global anticorrupção com a questão econômica global<sup>103</sup>, aumenta o interesse de engajamento por parte dos países.

---

<sup>97</sup> Thompson (2000) argumenta que os Estados são propensos a aderir a regimes proibitivos ou o oposto, isto é, a engajar em práticas perniciosas caso estejam de acordo com os seus interesses. Quando se analisa a história da governança anticorrupção, o argumento da autora mostra-se relevante. Assim, a década de 1970, respaldados pela teoria funcionalista que afirmava que a corrupção era positiva para o desenvolvimento, os Estados ignoravam o suborno transnacional. A prática era utilizada como forma de se obter vantagens em negociações econômicas transnacionais. Para mais informações sobre o histórico da governança anticorrupção, ver as duas últimas seções do capítulo 1.

<sup>98</sup> Rothstein, 2007.

<sup>99</sup> Quanto à vulnerabilidade moral, esta atua como fonte de pressão para adesão a uma determinada governança, como consta no *framework* de Bernstein e Cashore (2012). Ver a via de influência “normas internacionais e discurso” no presente capítulo. Simmons, Dobbin, Guarrett, 2006. Os autores, ao explicar sobre a emulação no processo de difusão internacional, argumentam que, na vertente construtivista, as normas estão incluídas num contexto social mais amplo, em que há de certa forma definido quais são as ações e os objetivos apropriados. No contexto atual, valoriza-se como objetivos apropriados a justiça social e o crescimento econômico. Normas globais que estão de acordo com esses objetivos apropriados têm força para compelir os atores a aderirem a elas.

<sup>100</sup> Regimes de “lei” são aqueles que atuam na liberdade de participação política, por exemplo (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996). Ver também nota explicativa 95 no presente capítulo.

<sup>101</sup> Como mencionado nos capítulos anteriores, *free riding* ocorre quando atores aderem a um determinado regime sem interesse em alimentá-lo (Hashim, 2009; Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996).

<sup>102</sup> Elkins e Simmons (2004) argumentam que, no processo de difusão, é possível que os atores adiram a um grupo de normas por adaptação ou por aprendizado, observando o comportamento de seus pares. No processo de aprendizado em específico, há o risco de que os atores adotem modelos institucionais superiores aos que conseguirem formular sozinhos, mas que porém não têm a capacidade ou recursos para implantá-los.

<sup>103</sup> Ver item “Mercados”, na aplicação do *framework*, seção anterior do presente capítulo.

## *Obstáculo 2: A Desconexão Global-Local*

Os riscos de oportunismo e de adoção de modelos institucionais por parte dos atores os quais são incapazes de cumprir levam à segunda dificuldade – a desconexão entre as políticas globais e as expectativas e necessidades locais.

Estudos de normas ressaltam que as três condições para o sucesso de uma norma são a capacidade de ser universal; de expressar valores sociais já existentes, como o liberalismo e o capitalismo; e de proteger grupos vulneráveis e promover igualdade de oportunidades<sup>104</sup>. Contudo, a capacidade da norma anticorrupção de ser universal pode resultar na desatenção em relação aos anseios locais e, ao defender políticas liberais, que nem sempre atendem as necessidades locais, entrar em conflito com a promoção de igualdade de oportunidades. Como consequência, críticos da governança anticorrupção argumentam que essa desconexão pode ser negativa para o combate à corrupção<sup>105</sup>. Críticas mais radicais argumentam que essa desconexão ocorre porque o movimento global anticorrupção reflete a busca dos países dominantes em construir uma ordem global de acordo com os seus interesses<sup>106</sup>.

Um exemplo dessa desconexão, e que foi mencionada nos capítulos anteriores, é o caso do Leste Europeu. Rothstein argumenta que, enquanto a maioria das soluções atuais para a corrupção tem como base políticas liberais, entre elas, a implantação do Estado mínimo, em países do Leste Europeu, as sociedades esperam um governo íntegro, mas que ao mesmo tempo forneça certo nível de bem-estar para a população<sup>107</sup>.

Outro exemplo dessa desconexão pode ser notado na relação entre agências doadoras de recursos e organizações não governamentais domésticas, conforme observado na análise da quarta via de influência feita na seção anterior. Agências que doam recursos têm agendas políticas coerentes com os demais atores transnacionais, como as organizações intergovernamentais. No nível doméstico, porém, a multiplicidade de atores resulta num número relevante de agendas políticas diferentes e que se traduzem na dificuldade em obter ação colaborativa no longo prazo<sup>108</sup>. Há o risco de ONGs que seguem os interesses das agências doadoras serem percebidas como reprodutora dos interesses estrangeiros no plano

---

<sup>104</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>105</sup> Rothstein, 2007. Pode ocorrer, como mencionado anteriormente na mesma seção, a cooptação das medidas anticorrupção, levando a população a desacreditar nas estratégias anticorrupção.

<sup>106</sup> Ver, por exemplo, Ivanov, 2008.

<sup>107</sup> Rothstein, 2007.

<sup>108</sup> Chêne, Dell, 2008a.

doméstico<sup>109</sup>.

Nesse sentido, pode ser que haja um descompasso entre os anseios globais para aumentar a transparência e a *accountability* das transações econômicas, construindo condições justas de mercado e as expectativas da população com relação ao combate à corrupção e a construção de uma sociedade justa.

### *Obstáculo 3: Dificuldades estruturais do movimento*

Essa divergência de interesses que resulta na desconexão global-local também reflete em outras dificuldades enfrentadas pela governança anticorrupção – as dificuldades estruturais. Assim, a divergência de perspectivas afeta não só a conformidade dos Estados e dos demais atores com as regras e as normas com as quais concordaram. Instrumentos anticorrupção podem não conseguir a adesão por parte dos atores. Até o presente momento, a Alemanha não ratificou a UNCAC. A justificativa do parlamento alemão é não reconhecer como suborno a forma como consta descrito na convenção sobre o pagamento de parlamentares<sup>110</sup>.

A tentativa de acomodar diferentes interesses também pode reduzir a capacidade de execução dos tratados e das convenções. Isso se reflete, por exemplo, no caráter recomendatório da UNCAC e da Convenção da OEA<sup>111</sup>. Outra dificuldade estrutural é a prevalência da governança técnica-administrativa, com a falta do componente democrático-participativo, o que afetaria a legitimidade do movimento<sup>112</sup>.

### *Oportunidades de Contribuição: Garantindo a Credibilidade*

Para cada obstáculo identificado foi constatado algumas possibilidades de

---

<sup>109</sup> Ivanov (2008) argumenta que as organizações não governamentais, num ambiente de escassez, competem por recursos dos doadores externos. Essa competição leva à reprodução dos interesses dessas agências no plano doméstico, desconsiderando as necessidades locais. Bernstein e Cashore (2012) observam que a quarta via de influência, a do acesso direto sobre os processos de formulação de política doméstica, é a via com maior possibilidade de ser percebida como refletindo interesses dominantes.

<sup>110</sup> Gephart, 2009.

<sup>111</sup> A Convenção da OCDE é conhecida por ter o mecanismo de revisão mais rígido entre as convenções anticorrupção. Isso provavelmente se deve ao seu escopo mais restrito, com foco exclusivo na criminalização do suborno transnacional e com amplitude geográfica a poucos países. Para ver um exemplo comparando a linguagem adotada em cada das convenções, ver notas explicativas 20 e 26 no presente capítulo. A UNCAC, por sua vez, combina os dois tipos de artigos, recomendatórios e mandatórios (Chêne, Dell, 2008).

<sup>112</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

transformação e contribuição positiva para a governança anticorrupção, isto é, de tornar as políticas executáveis e garantir a credibilidade. No que se refere à natureza do tema, o caráter “moral” pode levar os Estados e demais atores a aderirem buscando legitimidade e atratividade, como mencionado. Entretanto, ainda que seu comportamento seja num primeiro momento guiado pela lógica de consequência, pelo *free riding* e pelo oportunismo, a transmissão de ideias e conhecimento pode resultar em aprendizado. Como consequência, os atores envolvidos podem mudar o seu comportamento e passar a agir guiados pela lógica de apropriação. A dimensão temporal é um elemento importante, ainda que a mudança seja lenta e gradual, o mais importante é que ela aconteça. A adoção de metas de médio e longo prazo parece ser útil<sup>113</sup>.

No aprendizado, pode-se incluir a atenção para o contexto de aplicação das políticas anticorrupção. Se no nível local é onde surge a necessária confiança entre os membros da sociedade e que possibilita a construção de sociedades menos corruptas, em decorrência da racionalidade interativa que guia o comportamento dos indivíduos – a atenção com o local parece ser bastante relevante. Estruturas domésticas podem funcionar como um filtro reinterpretando as normas globais<sup>114</sup>, encaixando-as com as normas locais ou reforçando as crenças locais e as instituições<sup>115</sup> e, conseqüentemente, alterando a conformidade dos atores.

Autores argumentam que uma das razões da crise de legitimidade da governança anticorrupção iniciada nos anos 2000 é a falta do componente democrático, suprimido pela preferência pela execução de uma governança técnica-administrativa<sup>116</sup>. Ao considerar informações dadas por atores domésticos, como as organizações não-governamentais, relativas às necessidades locais, é possível mudar de uma governança técnica para uma abordagem mais democrática e participativa<sup>117</sup>. Pode ser que a abordagem dando atenção ao nível local leve à implantação e execução das normas e políticas anticorrupção, garantindo a credibilidade da governança anticorrupção.

Na aplicação das normas, o foco deve ser as necessidades e as soluções que podem auxiliar na obtenção de um governo melhor, isto é, que se traduza em boa qualidade de vida

---

<sup>113</sup> Peter Eigen. *There will be no development with corrupt governance – and WTO is the natural universal guardian against corruption*. World Trade Organization Symposium, Genebra, Suíça, 29 de abril de 2002. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/paper\\_peter\\_eigen.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/paper_peter_eigen.pdf); último acesso: 20 de junho de 2012.

<sup>114</sup> Finnemore e Sikkink, 1998.

<sup>115</sup> Amitav Acharya *apud* Bernstein e Cashore, 2012.

<sup>116</sup> Wolf e Schmidt-Pfister, 2010.

<sup>117</sup> Chêne, Dell, 2008a.



para os seus cidadãos. De forma que, apesar de se atribuir à difusão de políticas liberais a responsabilidade por ser um dos grandes entraves para o combate efetivo da corrupção, argumenta-se que o importante é “dar ouvidos” aos anseios da população local, que tende a variar de acordo com cada realidade. As políticas implantadas podem ser liberais ou não, dependendo das necessidades.

Algumas iniciativas no sentido de reconhecer a importância do local têm sido feitas. Além de relatórios chamando a atenção para a consideração das necessidades locais – como é o caso do *Corruption and Human Rights: making the connection*, publicado pelo *International Council on Human Rights Policy*<sup>118</sup>, a estratégia anticorrupção revisada do Banco Mundial reconhece a importância de uma abordagem com base no contexto local<sup>119</sup>. Inversamente, apesar de alguns atores importantes reconhecerem a importância de atentar para as necessidades locais – como o Banco Mundial, por exemplo – críticos contra argumentam que os remédios prescritos continuam sendo os mesmos, independente do contexto<sup>120</sup>. Além disso, escândalos de corrupção continuam sendo noticiados cotidianamente e, independente de não se poder atribuir a eles inferências com relação ao aumento ou à diminuição do nível de corrupção, o fenômeno parece persistir nas sociedades. Há um longo caminho a ser percorrido na prática.

## Conclusão

Neste último capítulo do presente estudo o objetivo foi identificar os pontos fortes e fracos da governança anticorrupção bem como os obstáculos enfrentados e possíveis soluções.

A aplicação do *framework* proposto por Steven Bernstein e Benjamin Cashore a dados empíricos levantados permitiu identificar alguns pontos fortes e fracos da governança

---

<sup>118</sup> *International Council on Human Rights Policy*, 2009.

<sup>119</sup> Ver seção “*Looking forward: a country-owned, a country-driven approach*”. (The World Bank. *Strengthening governance: tackling corruption*. Updated Strategy and Implementation Plan. Março de 2012. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf>; último acesso: 13 de junho de 2012).

<sup>120</sup> Ivanov, 2008. Em 1999, o Bureau of Economic and Business Affairs do Departamento de Estado dos Estados Unidos, “uma estratégia para combater a corrupção não pode e não precisa conter cada uma das reformas institucionais sociais (...) Porque uma estratégia precisa ser sob medida para se ajustar a circunstâncias particulares de cada país, desenhar uma estratégia requer a avaliação do nível, das formas e das causas de corrupção de um país como um todo e de instituições governamentais específicas”. (“*a strategy to fight corruption cannot and need not to contain each of the institutional and societal reforms (...). Because a strategy must be tailored to fit the particular circumstances of a country, designing a strategy requires assessing the level, forms, and causes of corruption for the country as a whole and for specific government institutions*”). Tradução livre. Bureau of Economic and Business Affairs, US Department of State. *Battling International Bribery*. Review of National Implementing Legislation. Washington, DC, 1999).

anticorrupção. Como pontos fortes foram identificados a grande quantidade de mecanismos existentes, a atuação ativa de diversos atores, provenientes de vários níveis da sociedade e que as vias de influência interagem entre si. E como pontos fracos foram identificados as dificuldades de ressonância das normas anticorrupção no nível doméstico e de convergência entre os objetivos e as políticas dos atores transnacionais e das organizações não-governamentais domésticas.

A análise combinada das observações obtidas nos três capítulos permitiu a identificação de três obstáculos, sendo eles: i) o tema – devido a fatores como a complexidade, a dimensão temporal, o caráter político e moral; ii) a desconexão entre as normas e políticas globais e as expectativas e anseios locais; iii) algumas dificuldades estruturas da governança. Para cada um dos obstáculos levantados, foram identificadas também oportunidades para contribuições positivas no combate à corrupção, isto é, de transformar as normas em políticas que sejam executadas.

De forma que, a governança anticorrupção pode ter surgido em decorrência dos interesses de Estados dominantes e alcançado um alto grau de difusão pelos interesses dos demais Estados e outros atores interessados em obter legitimidade e atratividade (competitividade). Entretanto, à medida que mais atores engajam na campanha, ideias são transmitidas e críticas são feitas, surgindo a possibilidade das estruturas desta governança serem alteradas. Atores parecem agir guiados pela combinação entre lógica de consequência, buscando maximizar seus interesses, e pela lógica de apropriação, visando a agir de acordo com objetivos sociais tidos como apropriados.

Por fim, ressalta-se que não há uma solução única ou definitiva para o problema analisado, pois tanto a governança global quanto a corrupção são fenômenos historicamente condicionados e que necessitam de análises provenientes de vários campos de estudos. O objetivo do presente estudo foi identificar alguns dos desafios enfrentados pela governança anticorrupção no que se refere à sua capacidade de influência no nível doméstico tendo como base as teorias das relações internacionais, o que delimita a sua contribuição em termos de porque os atores aderem às normas, regras, procedimentos e outros mecanismos globais e quais as possibilidades de tornarem-se efetivos.

*From Talking the Talk to Walking the Talk:*  
Contribuições e obstáculos enfrentados  
pelo movimento global anticorrupção:  
algumas observações

O objetivo do presente estudo foi levantar algumas das possibilidades de influência dos mecanismos internacionais de combate à corrupção. Apesar das raízes do movimento global anticorrupção estarem ligadas ao combate ao suborno transnacional, a sua emergência na década de 1990 marca um período em que as decisões globais assumem uma importância cada vez maior no plano doméstico<sup>1</sup>. Uma das características de temas globais complexos é o fato de serem problemas discutidos globalmente, porém destinados a soluções locais. Nestas considerações finais, o objetivo é sistematizar entre os resultados encontrados, aqueles que se referem especificamente à desconexão entre os níveis global e local.

A relação global-local é constituída de paradoxos e contradições. Ao mesmo tempo em que se reconhece a importância de se considerar as prioridades e necessidades locais, espera-se que as normas globais sejam universais e que reflitam valores sociais existentes, muitas vezes surgidos em contextos sociais diferentes de onde se almeja a implantação.

Com o intuito de alcançar este objetivo, a pesquisa foi guiada por três perguntas: i) quais os motivos que levam os atores a aderirem às normas anticorrupção?; ii) quais os pontos fortes e fracos do movimento anticorrupção?; iii) quais os obstáculos para concretizá-los? Para responder as perguntas levantadas, foi elaborada uma análise tendo por base o neoliberalismo, as teorias de regimes e os estudos de governança global, além de ter sido aplicado um *framework* elaborado dentro da proposta de governança global, por Steven Bernstein e Benjamin Cashore<sup>2</sup>.

Da análise a partir das teorias das relações internacionais, foram identificados cinco motivos principais que levam os atores a cooperar: obtenção de poder, legitimidade, redução de incertezas, conhecimento e atratividade. Dentre os motivos acima, a busca por legitimidade e por atratividade internas e externas parecem guiar o comportamento dos atores na adesão ao

---

<sup>1</sup> Steven Bernstein e Benjamin Cashore (2012) observam que, a partir da Rio-92 (II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano), a literatura sobre regime transitou das explicações sobre a sua ascensão, estabilidade e decadência para a efetividade. Essa transição ocorreu pois a nova geração de tratados tinha como foco a influência no plano doméstico.

<sup>2</sup> Bernstein e Cashore, 2012.

movimento global anticorrupção.

Apesar dos riscos de oportunismo e de *free riding*, que ocorrem quando um ator adere ao movimento visando aos benefícios sem demonstrar comprometimento efetivo<sup>3</sup>, e dos riscos de, ao emular o comportamento de outros atores, um ator adotar modelos institucionais inadequados<sup>4</sup>, há a possibilidade de efetividade. Uma possibilidade de contribuição positiva que foi identificada nas teorias das relações internacionais decorre do aprendizado com os seus pares, quando um ator ao invés de agir com base na lógica de consequência, passa a agir guiado pela lógica de apropriação<sup>5</sup>.

Com a aplicação do *framework* foram analisados quatro canais pelos quais os mecanismos internacionais podem influenciar o plano doméstico, sendo eles: regras internacionais, normas internacionais e discurso, mercados e acesso direto aos processos de formulação política. Em cada uma das vias, buscou-se identificar a coerência entre elas, a atuação dos atores em diferentes vias e a interação entre elas.

O resultado da aplicação do *framework* foi que, como pontos fortes, o movimento global anticorrupção conta com diversos mecanismos que tendem a trabalhar para um propósito em comum (coerência), com uma interação relativamente boa entre as vias, e com a participação de vários atores estatais e não estatais (atores como o Banco Mundial e a *Transparency International*, por exemplo, atuam em mais de um canal de influência, auxiliando na interação entre as vias e, ao mesmo tempo, exercendo um papel de *agentes de mudança*). Entretanto, entre os pontos fracos foram identificados que as normas anticorrupção enfrentam dificuldades de ressonância no nível doméstico e que os objetivos políticos dos atores transnacionais divergem dos objetivos políticos de organizações não governamentais domésticas<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Esses riscos de oportunismo e *free riding* são destacados nas teorias de regimes internacionais. Autores que expõem sobre o problema são, por exemplo, Haggard e Simmons (1987) e Hasenclever, Mayer e Rittberger (1996).

<sup>4</sup> A adoção de modelos institucionais é destacada na literatura sobre difusão internacional de duas maneiras: o processo de aprendizado e o processo de adaptação. No processo de aprendizado, que ocorre quando os atores “aprendem” com os seus pares, há o risco de adoção de modelos institucionais que exigem recursos e capacidades acima do que o ator dispõe. No processo de adaptação, que ocorre quando os atores se ajustam à realidade internacional, também emulando o comportamento de seus pares, o risco é o oposto: atores podem adotar modelos institucionais inferiores aos que seriam capazes de produzir por si próprios (Elkins e Simmons, 2004).

<sup>5</sup> Retomando os conceitos trabalhados nos capítulos anteriores, a lógica da consequência refere-se aos atos dos atores guiados pela lógica racional-utilitarista, focada nos ganhos. Por outro lado, a lógica da apropriação ocorre quando os atores passam a agir tendo por base normas que são reconhecidas como apropriadas socialmente, ainda que não gere ganhos imediatos (Hasenclever, Mayer e Rittberger, 1996; Simmons, Dobbin e Guarrett, 2006).

<sup>6</sup> A divergência de objetivos é ressaltada no relatório *UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption* (Chêne e Dell, 2008a).

Tendo em conta esses resultados, é possível fazer uma análise sobre as possibilidades de influência dos mecanismos internacionais anticorrupção. O primeiro ponto a ser observado é que o movimento global anticorrupção dispõe de recursos para exercer influência no nível doméstico – e até certo nível ele exerce, considerando o número de instrumentos anticorrupção existentes apenas no Brasil, por exemplo<sup>7</sup>. Não obstante, como segundo ponto, observa-se que o movimento global anticorrupção enfrenta obstáculos para a sua efetivação no plano doméstico. Duas dimensões permitem uma reflexão sobre alguns desses obstáculos. A primeira refere-se aos pontos fracos, que mostram que as lacunas entre os níveis global e doméstico persistem. Entre os elementos que levam a essa desconexão, quatro foram identificados nesta pesquisa.

O primeiro elemento que pode ser ressaltado é, de acordo com os críticos do movimento anticorrupção, o fato de que as políticas globais são liberais. Baseando em pesquisas empíricas na região do Leste Europeu, esses analistas afirmam que, enquanto o movimento global anticorrupção oferece soluções como “condições de comércio justo”, que muitas vezes implica um Estado mínimo, as expectativas da população local envolvem um Estado mais ativo e presente, oferecendo bem-estar<sup>8</sup>.

Como segundo elemento, destaca-se a existência de uma lacuna entre os objetivos políticos das organizações não governamentais domésticas e os dos atores transnacionais, como as agências doadoras de ajuda internacional. Num relatório publicado pela *Open Society Foundation*, a avaliação do desempenho de políticas anticorrupção também no Leste Europeu demonstrou a existência desse obstáculo<sup>9</sup>.

Outro elemento que reflete na lacuna global-local é representado por uma das dificuldades estruturais do movimento – a necessidade de acomodar interesses diferentes. Essa necessidade pode resultar, por exemplo, em instrumentos anticorrupção menos rígidos e como menor capacidade de execução. O foco é obter o maior número de adesões possível. A flexibilidade da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) pode ser observada nos termos do estabelecimento de seu mecanismo de implantação, por exemplo.

---

<sup>7</sup> Por exemplo, a Lei nº 10.467 de 11 de junho de 2002, incluída no Código Penal, no item que trata sobre “crime particular contra a administração pública estrangeira”, como resposta à Convenção da OCDE (OCDE, Diretoria de Assuntos Financeiros e de Negócios. *Brasil: Fase 1: Revisão de Implementação da Convenção e da Recomendação de 1997* (Tradução não-oficial). 31 de agosto de 2004. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1\\_portugues.pdf](http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1_portugues.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012); a criação da Controladoria-Geral da União, em, 2003; o Portal da Transparência (federal e alguns estaduais), a participação do Brasil como *co-chair* na Parceria Governo Aberto, lançado em 2011 pelos Estados Unidos.

<sup>8</sup> Rothstein, 2007; Ivanov, 2008.

<sup>9</sup> Chêne e Dell, 2008a

Assim, o Mecanismo de Implementação da UNCAC tem entre os seus princípios “não ser adversário ou punitivo e deve promover adesão universal à Convenção”<sup>10</sup>. Não obstante os esforços para obter ampla adesão e que resultam em mecanismos mais flexíveis, a UNCAC ainda não foi adotada por países como a Alemanha e o Japão, a despeito do relativo sucesso<sup>11</sup>.

Um quarto elemento é a questão do tema. Na análise acerca do obstáculo causado pelo tema no capítulo anterior foram identificados quatro fatores – complexidade, dimensão temporal, caráter político e moral. Dentro do quesito complexidade está a questão do escopo. Temas cujo escopo é amplo têm menor probabilidade de causarem impactos. A definição de um foco é importante. Um exemplo que reflete a questão do escopo é, novamente, a UNCAC. Seu escopo amplo conta com 71 artigos, o que demanda esforços administrativos relevantes para a compreensão de seus termos e implantação, aumentando os custos<sup>12</sup>. Um exemplo empírico que demonstra a relevância de um foco é uma avaliação realizada para analisar o desempenho das organizações não domésticas. Nesse estudo foi observado que organizações não governamentais domésticas que trabalham para a conscientização de um público amplo não têm o mesmo resultado no longo prazo do que aquelas que trabalham com um público específico, com necessidades específicas<sup>13</sup>.

Além desses elementos que representam desafios para efeitos efetivos do movimento global anticorrupção no plano doméstico, outros obstáculos podem ser destacados. A segunda dimensão que permite uma reflexão sobre esses obstáculos refere-se às condições para que uma norma seja bem-sucedida. Impactos no nível local demandam atenção para as prioridades locais. Entretanto, as próprias características tidas como necessárias para o sucesso de uma norma pode atuar como obstáculos para a sua ressonância no nível local – paradoxalmente. Aqui vale uma reflexão.

Entre as condições para uma norma global ter sucesso, três são encontradas em

---

<sup>10</sup> “(f) Be non-adversarial and non-punitive and shall promote universal adherence to the Convention”. Tradução livre. (Organização das Nações Unidas. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 09 to 13 November 2009*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0988538e.pdf>; último acesso em: 12 de junho de 2012).

<sup>11</sup> A Alemanha não assinou a convenção e o Japão assinou em 09 de dezembro de 2003, mas ainda não ratificou. Atualmente a UNCAC conta com 140 membros e 163 signatários (UNODC. United Nations Convention against Corruption. *UNCAC Signature and Ratification Status as of 12 March 2012*. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>; último acesso em 12 de junho de 2012).

<sup>12</sup> Estudos de regimes internacionais destacam que o escopo amplo aumenta os custos administrativos de implantação de um regime (Haggard e Simmons, 1987).

<sup>13</sup> Chêne e Dill, 2008a.

McCoy e Heckel<sup>14</sup> e Bernstein e Cashore<sup>15</sup>. Essas são condições são: i) a capacidade de ser universal; ii) a capacidade de expressar valores sociais já existentes; iii) a expressão do intuito de proteção a grupos vulneráveis e a promoção da igualdade de oportunidades. É possível identificar elementos dos três requisitos nas normas anticorrupção.

No que concerne à capacidade de ser universal, é possível observá-la por duas vias no caso do movimento global anticorrupção: i) na adoção de princípios com base universal e na padronização das regras; e ii) ampla adesão. A primeira via refere-se aos seus princípios. A governança anticorrupção adota os princípios de boa governança em geral (e que é aplicado a outras governanças tidas como “complexas”, por exemplo, a florestal): transparência, *accountability*, equidade e inclusão. Em segundo lugar, tende-se a uma padronização das regras anticorrupção, que são similares em instrumentos diferentes. Assim, na Convenção Interamericana contra a Corrupção consta que “[p]ersuadidos de que o combate à corrupção reforça as instituições democráticas e evita distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social”<sup>16</sup>. E na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) consta que

“[p]reocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer os instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de direito”<sup>17</sup>.

As duas convenções também conectam, de maneira semelhante, a corrupção com outras formas de crime: na UNCAC, “[p]reocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro”<sup>18</sup> e na Convenção Interamericana contra a Corrupção, “[r]econhecendo que, muitas vezes, a corrupção é um dos instrumentos de que se serve o crime organizado para concretizar os seus fins”<sup>19</sup>.

A segunda via que parece indicar a universalidade das normas anticorrupção reflete-

---

<sup>14</sup> McCoy e Heckel, 2001.

<sup>15</sup> Bernstein e Cashore, 2012.

<sup>16</sup> Organização dos Estados Americanos. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Preâmbulo. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>17</sup> Organização das Nações Unidas. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Preâmbulo. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>18</sup> Organização das Nações Unidas. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Preâmbulo. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

<sup>19</sup> Organização dos Estados Americanos. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Preâmbulo. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

se na quantidade de mecanismos e na quantidade de Estados e demais atores engajados no movimento anticorrupção. Apenas em termos de regras vinculantes, como analisado no terceiro capítulo, podem ser citadas a UNCAC, a Convenção contra Suborno da OCDE, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, Convenção para a Prevenção e Combate à Corrupção da União Africana, Convenções Civil e Criminal sobre o Combate à Corrupção do Conselho da Europa, entre outras. E em termos de atores, estão engajados na luta anticorrupção desde organizações intergovernamentais como a OCDE, a OMC, o Banco Mundial, o FMI, a ONU, a OEA, até organizações não governamentais internacionais como a *Transparency International*, *Global Integrity*, e organizações domésticas como o Instituto Ethos, no Brasil.

Quanto à expressão de valores sociais existentes, as normas anticorrupção contêm elementos liberais. Possíveis razões para essa relação do movimento com o liberalismo que podem ser levantadas são a conexão do movimento anticorrupção com o mundo comercial e empresarial<sup>20</sup> e o fato de que a difusão do liberalismo é um fenômeno político que caracteriza o último quarto do século XX, de acordo com Beth A. Simmons, Frank Dobbin e Geoffrey Guarret<sup>21</sup>.

E no que se refere à promoção da igualdade e da inclusão, a mensagem do movimento anticorrupção é a de que há uma conexão entre o combate à corrupção e uma sociedade mais justa e desenvolvida e com melhores condições de vida. Os excertos dos preâmbulos usados na explicação sobre a capacidade universal das normas anticorrupção também podem ser aplicados aqui.

Paradoxalmente, a dimensão universal das normas e a expressão de valores sociais existentes podem resultar na desatenção em relação aos anseios locais e entrar em conflito com a promoção da igualdade. Assim, as condições para o sucesso de uma norma global podem atuar como um obstáculo para o seu impacto no nível local. Valores sociais criados em contextos diferentes do local de implantação nem sempre serão compatíveis com as necessidades locais. Aqui se pode citar novamente o exemplo do Leste Europeu levantado por críticos à forma como o movimento anticorrupção tem se manifestado: enquanto parte relevante das políticas anticorrupção é liberal, os cidadãos às vezes esperam por bem-estar social, que são providos por um Estado mais presente. Essa desconexão pode impactar na promoção da igualdade. Como mencionado no capítulo anterior, críticos como Kalin S.

---

<sup>20</sup> As raízes do movimento global anticorrupção no combate ao suborno transnacional é um exemplo desta conexão.

<sup>21</sup> Simmons, Dobbin e Guarrett, 2006.



Ivanov argumentam que a despeito de existir um discurso destacando a importância da atenção às prioridades locais<sup>22</sup>, os remédios prescritos continuam sendo os mesmos<sup>23</sup>.

Destacados alguns pontos com relação aos obstáculos enfrentados pela conexão global-local, vale refletir brevemente sobre a importância de se atentar para as prioridades locais. A importância da atenção aos anseios locais não apenas aumenta as chances de efetividade das normas globais, mas tem efeitos também em sua legitimidade.

Martha Finnemore e Kathryn Sikkink argumentam que estruturas domésticas podem funcionar como um filtro reinterpretando as normas globais<sup>24</sup>. Amitav Acharya expõe que os atores locais desempenham um papel relevante reinterpretando as normas globais, encaixando-as com as normas locais ou reforçando as crenças locais e as instituições<sup>25</sup>. No relatório elaborado pelo *U4 Anti-Corruption Resource Centre* sobre a participação das organizações não governamentais domésticas na luta anticorrupção também consta que essas organizações são importantes para fornecer informações específicas da cultura local e para garantir legitimidade e credibilidade ao movimento<sup>26</sup>.

O movimento global anticorrupção tem diversas possibilidades de contribuição para o cumprimento de seu propósito – o combate à corrupção – como observado acima nos pontos fortes. Apesar disso, há aparentemente muitos obstáculos para a sua ressonância no nível doméstico. A pesquisa realizada teve como objetivo identificar possibilidades de contribuição do movimento global anticorrupção de uma maneira mais ampla, almejando elaborar um panorama. Mais pesquisas analisando a relação global-local, focadas em regiões, serão relevantes para compreender melhor a natureza do movimento global anticorrupção e seus possíveis impactos.

---

<sup>22</sup> De acordo com o Bureau of Economic and Business Affairs do Departamento de Estado dos Estados Unidos, “uma estratégia para combater a corrupção não pode e não precisa conter cada uma das reformas institucionais sociais (...) Porque uma estratégia precisa ser sob medida para se ajustar a circunstâncias particulares de cada país, desenhar uma estratégia requer a avaliação do nível, das formas e das causas de corrupção de um país como um todo e de instituições governamentais específicas”. (“*a strategy to fight corruption cannot and need not to contain each of the institutional and societal reforms (...). Because a strategy must be tailored to fit the particular circumstances of a country, designing a strategy requires assessing the level, forms, and causes of corruption for the country as a whole and for specific government institutions*”). Tradução livre. 1999).

<sup>23</sup> Ivanov, 2008.

<sup>24</sup> Finnemore e Sikkink, 1998.

<sup>25</sup> Amitav Acharya *apud* Bernstein e Cashore, 2012.

<sup>26</sup> Chêne e Dell, 2008a.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, Fernando. *Canada and new challenges posed by corruption in a new world order*. Royal Canadian Mounted Police. Research and Evaluation Branch, 2003.

Andvig, Jens Chr.; Fjeldstad, Odd-Helge *et al.* *Corruption: a review of contemporary research*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2001.

Andvig, Jens Cristopher. International Corruption. Bull, Martin J.; Newell, James L. *Corruption in Contemporary Politics*. Palgrave Macmillan, 2003, pp.207-219.

Avant, Deborah A.; Finnemore, Martha; Sell, Susan K. *Who governs the globe?* New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Batista, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em:  
[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf); último acesso: 02 de junho de 2012.

Bernstein, Steven; Cashore, Benjamin. Complex global governance and domestic policies: four pathways of influence. *International Affairs*. Vol. 88, número 3, 2012, pp.585-604.

Biersteker, Thomas J. Global Governance. Myriam Dunn Cavelty and Victor Mauer (eds.) *Routledge Companion to Security*. New York and London: Routledge Publishers, 2009.

Blanc-Bomine, Andrea. *Foreign Affairs. The fight against corruption goes global: the year protestors said enough*. 14 de fevereiro de 2012. Disponível em:  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/137219/andrea-bonime-blanc/the-fight-against-corruption-goes-global>; último acesso: 07 de junho de 2012.

Brel, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro vol. 30, número I, Janeiro/Fevereiro de 1996, p.64-77.

Buchanan, Allen; Keohane, Robert O. The legitimacy of global governance institutions. *Ethics & International Affairs*. Vol. 20, número 4, dezembro de 2006, pp.405-437.

Bureau of Economic and Business Affairs, US Department of State. *Battling International Bribery*. Review of National Implementing Legislation. Washington, DC, 1999.

Cable, Vincent. *Globalization and Global Governance: rules and standards for the world economy*. Londres: The Royal Institute of International Affairs, 1999.

Cartier-Bresson, Jean. Corruption Networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange. *Political Studies*. Oxford: Blackwell Publishers, 1997, pp.463-476.

Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, New York: Oxford University Press, 1995.

- Elkins, Zachary; Simmons, Beth. On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *Annals. The American Academy of Political and Social Science*. 2004.
- Elliot, Kimberly Ann. Introdução. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- Fernandéz, Carlos Castresana. Corrupción, globalización y delincuencia organizada. García, Nicolas Rodríguez; Caparrós, Eduardo A. Fabián (coords). *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*. Salamanca: Ratio Legis, 2004.
- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn. International Norms Dynamics and Political Change. *International Organization*. Vol. 52, número 4, 1998, pp. 887-917.
- Gephart, Malte. *Conceptualizing Conceptions of Corruption: Challenges for the International Anti-Corruption Campaign*. GIGA (German Institute for Global and Area Studies) Research Programme: Power, Norms and Governance in International Relations Working Papers, Hamburgo, 2009.
- Getz, Kathleen A. The effectiveness of global prohibition regimes: corruption and the anti-bribery convention. *Business Society*. Vol. 45, número 3. Setembro de 2006, pp.254-281.
- Glynn, Patrick; Kobrin, Stephen J.; Naím, Moisés. A globalização da corrupção. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, and Volker Rittberger. Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon International Studies Review*. Vol. 40, número 2, 1996, pp. 177–228.
- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter; Rittberger, Volker. Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies*. Volume 26. 2000, pp.3-33.
- Hashim, Nadra. Free Riders, Side Payments, and International Environmental Agreements: is Kyoto failing because Montreal succeeded? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*. Inverno/Primavera 2009, pp.91-109.
- Heineman Jr., Ben; Heimann, Fritz. The Long War against Corruption. *Foreign Affairs*. Vol. 85, número3, 2006, pp. 75-86.
- Heller, Agnes; Fehér, Ferenc *A condição política pós-moderna*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- Herz, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. *Revista Dados*. Vol. 40, número 2, 1997.
- International Council on Human Rights Policy. *Corruption and human rights: making the connection*. Versoix, Switzerland, 2009.
- Ivanov, Kalin. The Limits of a Global Campaign Against Corruption. Bracking, Sarah. *Corruption and Development: the anti-corruption campaign*. Basingstoke, UK: Palgrave McMillan, 2008.

Jervis, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*. Vol. 24, número 1, 1999, p.42-63.

John; Luna, David. Addressing corruption through international treaties and commitments. U.S. Department of State/Bureau of International Information Programs. Transforming the culture of corruption. *Jornal USA: Issues of Democracy*. Dezembro de 2006.

Johnson, Janet B.; Josylin, Richard A.; Reynolds, H. T. *Political Science Research Methods*. Washington: CQ Press, 2005.

Jørgens, Helge. Governance by Diffusion – Implementing Global Norms Through Cross-National Imitation and Learning. Lafferty, William M. *Governance for Sustainable Development*. The Challenge of Adapting Form to Function. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2004, pp.246-83.

Kaufmann, Daniel. Corruption: The Facts. *Foreign Policy*. Número 107. 1997, pp.114-131.

Kaufmann, Daniel. Corruption and the global financial crisis. *Forbes*. 27 de janeiro de 2009. Disponível em: [http://www.forbes.com/2009/01/27/corruption-financial-crisis-business-corruption09\\_0127corruption.html](http://www.forbes.com/2009/01/27/corruption-financial-crisis-business-corruption09_0127corruption.html); último acesso: 07 de junho de 2012.

Keohane, Robert O. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*. Vol. 32, número 4, dezembro de 1988, pp.379-396.

King, Gary; Keohane, Robert O.; Verba, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1994.

Klitgaard, Robert. International Cooperation against Corruption. *Finance & Development*. Março de 1998.

Krasner, Stephen D. 1983. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. p. 2. Krasner, Stephen D. (org). *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 1-21.

Knutsen, Torbjorn. *A history of international relations theory*. 2.ed. Manchester, United Kingdom: Manchester University Press, 1997.

McCoy, Jennifer L.; Heckel, Heather. The emergence of a global anti-corruption norm. *International Politics*, vol. 38, 2001, pp.65-90.

Middtun, Atle. Montesquieu for the twenty-first century: factoring civil society and business into global governance. *Corporate Governance*. Vol. 10, número 1, 2010, pp.97-109.

Nice, David C. The policy consequences of political corruption. *Political Behavior*, vol. 8, número 3, 1986, pp. 287-295.

Nogueira, João Pontes; Messari, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

Okereke, Chukwumerije; Bulkeley, Harriet; Schroeder, Heike. Conceptualizing Climate Governance beyond the International Regime. *Global Environmental Politics*. Vol. 1, número 9, fevereiro de 2009, pp.58-78.

Olson, Mancur. *Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorship*. New York: Basic Books , 2000.

Pieth, Mark. Cooperação Internacional no Combate à Corrupção. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

Putnam, Robert D. The Prosperous Community. *The American Prospect*. Vol. 4, número 13, 21 de março de 1993.

Rocha, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

Rose-Ackerman, Susan. A economia política da corrupção. Elliot, K. A. (Org.) *A Corrupção e a Economia Global*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 59-102.

Rosen, Lawrence. Understanding Corruption. *The American Interest*. Volume 5, número 4, Março/Abril de 2010. Disponível em: <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=792>; último acesso: 28 de maio de 2012.

Rothstein, Bo. Anti-corruption: a Big Bang Theory. *The Quality of Government Institute Working Paper Series*. Volume 3, 2007.

Rosenau, James N. The new global order: underpinnings and outcomes. *XVth World Congress of the International Political Science Association*, Buenos Aires, Julho de 1991.

Rosenau, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp.11-46.

Sandholtz, Wayne; Koetzle, William. Accounting for corruption: economic structure, democracy and trade. *International Studies Quarterly*. Vol. 44, número 1, março de 2000, pp.31-50.

Sandholtz, Wayne; Gray, Mark. International Integration and National Corruption. Vol. 57, número 4, novembro de 2003, pp. 761-800.

Sending, Ole Jacob; Neumann, Iver B. Governance to Governmentality: analyzing NGOs, states, and power. *International Studies Quarterly*. Vol. 50, número 3, setembro de 2006, pp. 651-672.

Simmons, Beth A.; Dobbin, Frank; Garrett, Geoffrey. Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*. Número 60, outono 2006, pp.781-810.

Svensson, Jakob. Eight Questions about Corruption. *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 19, número 3, 2005, pp. 19-42.

Strange, Susan. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. Krasner, Stephen D. (org). *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner. Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 337-354.

The World Bank. *Fighting corruption in public services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington: 2012.

Thompson, Janice E. Explicando a regulamentação de práticas transnacionais: uma abordagem construtiva com referência ao Estado. Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 263-293.

UNODC Vienna. *International Legal Instruments on Corruption*. 2.ed. New York, 2005.

Wang, Hongying; Rosenau, James N. Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance. *Governance*. Vol. 7, número 1. Janeiro de 2001, pp. 25-49.

Weiss, Thomas G.; Thakur, Ramesh. *Global Governance and the UN: an unfinished journey*. The United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press, 2010.

Wolf, Sebastian; Schmidt-Pfister, Diana. Between corruption, integration, and culture: the politics of international anti-corruption. *International Anti-corruption Regimes in Europe: between corruption, integration and culture*. Berlin: Nomos Publishers, 2010, pp.13-21.

Young, Oran R. A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp.219-261.

#### **Internet:**

BBC. *India parliament uproar over Bofors scandal*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-india-17851157>; último acesso: 02 de junho de 2012.

BIAC - The Business and Industry Advisory Committee to the OECD. Disponível em: <http://www.biac.org/index.htm>; último acesso: 12 de junho de 2012.]

Bloomberg News. IBM to Settle Bribery Charges for \$10 million. *The New York Times*. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2011/03/19/business/global/19blue.html>; último acesso: 03 de junho de 2012.

Chêne, Marie e Dell, Gillian. Comparative Assessment of Anti-Corruption Conventions' Review Mechanism. *U4 Expert Answer*. 15 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/comparative-assessment-of-anti-corruption-conventions-review-mechanisms/>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption. *U4 Expert Answer*. U4 Anti-Corruption Resource Centre. 08 de abril de 2008a. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/uncac-and-the-participation-of-ngos-in-the-fight-against-corruption/>; último acesso: 13 de junho de 2012.

Clifford, Stephanie. Bribery Case at Wal-Mart May Widen. *New York Times*. 17 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2012/05/18/business/wal-mart-concedes-bribery-case-may-widen.html?pagewanted=all>; último acesso: 03 de junho de 2012.

*Collective Action in the Fight against Corruption*, disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/Anti-Corruption/CollectiveAction2010.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/CollectiveAction2010.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. *Protocol against Corruption*, Preâmbulo. Disponível em: <http://www.sadc.int/english/key-documents/protocols/protocol-against-corruption/>; último acesso: 13 de junho de 2012.

Controladoria-Geral da União. Cadastro Empresa Pró-Ética. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/empresaproetica/cadastro-pro-etica/index.asp>; último acesso: 13 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Implementação da Convenção. Mecanismo de Avaliação. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/onu/convencao/implementacao/mecanismo.asp>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Mecanismo de Acompanhamento: MESICIC: Informações gerais. <http://www.cgu.gov.br/oea/mecanismo/info/index.asp>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Disponível em: [www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br); último acesso: 02 de junho de 2012.

D'Emilia, Pio. The No. 1 Top Ten: Japan Political Scandals. *Number 1 Shimbun*. Disponível em: [http://no1.fccj.ne.jp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=547:the-no-1-top-ten-japan-political-scandals&catid=76:2012-jan&Itemid=101](http://no1.fccj.ne.jp/index.php?option=com_content&view=article&id=547:the-no-1-top-ten-japan-political-scandals&catid=76:2012-jan&Itemid=101); último acesso: 02 de junho de 2012.

O Estadão. Mensalão. Disponível em: <http://topicos.estadao.com.br/mensalao>; último acesso: 02 de junho de 2012.

O Estadão. CPI do Cachoeira. Disponível em: <http://topicos.estadao.com.br/cpi-do-cachoeira>; último acesso: 02 de junho de 2012.

European Commission. *Transparency*: Transparency Portal. Disponível em [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_en.htm); último acesso: 07 de junho de 2012.

Foundation for the Global Compact. *About the UN Global Compact*. Disponível em: <http://www.globalcompactfoundation.org/about-ungc.php>; último acesso: 12 de junho de 2012.

*Foreign Corrupt Practices Act's Anti-Bribery Provisions*, disponível em <http://www.lectlaw.com/files/bur21.htm>; último acesso: 02 de junho de 2012.

*FCPA Compliance and Ethics Blog*. Disponível em: <http://tfoxlaw.wordpress.com/2010/02/12/proposed-uk-bribery-bill-it%E2%80%99s-implications-and-contrasts-to-the-fcpa/>; último acesso: 02 de junho de 2012.

International Anti-Corruption Academy. Disponível em: [www.iaca.int](http://www.iaca.int); último acesso: 13 de junho de 2012.

International Monetary Fund. About the IMF. *Standards & Codes*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>; último acesso: 12 de junho de 2012.

International Monetary Fund. About the IMF. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*. Disponível em <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>; último acesso: 12 de junho de 2012.

*Keating Five Scandal* (1988). Disponível em <http://www.polisci.ccsu.edu/trieb/curr-tim.HTM>; último acesso: 08 de junho de 2012.

Norwegian Agency Development Cooperation. *Evaluation of Transparency International*. Oslo: Fevereiro de 2011. Disponível em: [http://www.transparency.org/files/content/ouraccountability/NORAD\\_evaluation\\_TI\\_2010.pdf](http://www.transparency.org/files/content/ouraccountability/NORAD_evaluation_TI_2010.pdf); último acesso: 13 de junho de 2012.

Palazzolo, Joe; Glazer, Emily. Foreign Bribe Case at Avon Presented to Grand Jury. *The Wall Street Journal*. 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203315804577209443264460570.html> último acesso: 03 de junho de 2012.

Peter Eigen. *There will be no development with corrupt governance – and WTO is the natural universal guardian against corruption*. World Trade Organization Symposium, Genebra, Suíça, 29 de abril de 2002. Disponível em: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dda\\_e/paper\\_peter\\_eigen.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/paper_peter_eigen.pdf); último acesso: 20 de junho de 2012.

*Prevention of Corruption Act, 1906*, disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Edw7/6/34/>; último acesso: 02 de junho de 2012.

*Transparency International. 2011 Corruption Perceptions Index*. 2012. Disponível em: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>; último acesso: 28 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. *What is the Corruption Perceptions Index*: frequently questions about the Corruption Perceptions Index. Disponível em: [http://cpi.transparency.org/cpi2011/in\\_detail/](http://cpi.transparency.org/cpi2011/in_detail/); último acesso: 05 de junho de 2012.

Organização dos Estados Americanos. Departamento de Derecho Internacional. Tratados Multilaterales. B-58: Convención Interamericana contra la Corrupción. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>; último acesso: 22 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Department of Legal Cooperation. *Inter-American Convention against Corruption Official Website*. Disponível em: [http://www.oas.org/juridico/english/corr\\_bg.htm](http://www.oas.org/juridico/english/corr_bg.htm); último acesso: 12 de junho de 2012



\_\_\_\_\_. *Convenção Interamericana contra a Corrupção*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/texto%20conven%C3%A7%C3%A3o.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*. 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Ratification Status as of April 2012*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/13/40272933.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Assuntos Financeiros e de Negócios. *Brasil: Fase 1: Revisão de Implementação da Convenção e da Recomendação de 1997* (Tradução não-oficial). 31 de agosto de 2004. Disponível em: [http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1\\_portugues.pdf](http://www.cgu.gov.br/ocde/publicacoes/arquivos/avaliacao1_portugues.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

Organização das Nações Unidas. *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*. Disponível em: [http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup\\_port.pdf](http://www.unodc.org/pdf/brazil/ConvONUcorrup_port.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

Organização das Nações Unidas. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption. *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its third session, held in Doha from 09 to 13 November 2009*. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0988538e.pdf>; último acesso em: 12 de junho de 2012.

UK Foreign and Commonwealth Office. Global Issues. Legally Binding Process. *The UK Bribery Act*. Disponível em: <http://www.fco.gov.uk/en/global-issues/conflict-minerals/legally-binding-process/uk-bribery-act>; último acesso: 12 de junho de 2012.

UNODC. United Nations Convention against Corruption. *Background of the United Nations Convention against Corruption*. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>; último acesso em 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. United Nations Convention against Corruption. *UNCAC Signature and Ratification Status as of 12 March 2012*. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>; último acesso em 12 de junho de 2012.

SEPA, *About SEPA – General History*. Disponível em: [http://www.sepainitiative.org/about\\_sepa.asp](http://www.sepainitiative.org/about_sepa.asp); último acesso: 07 de junho de 2012.

SCHULTZ, Jessica. The United Nations Convention Against Corruption: A Primer for Development Practitioners. *U4 Brief*. U4 e Chr. Michelsen Institute. Número 3. Fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.u4.no/publications/the-united-nations-convention-against-corruption-a-primer-for-development-practitioners/>; último acesso: 12 de junho de 2012.

The Independent Commission against Corruption. *About ICAC: brief history*. Disponível em: [http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html); último acesso: 02 de junho de 2012.

The US Department of Justice. *Foreign Corrupt Practices Act*, disponível em <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/>; último acesso: 02 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. FCPA – Legislative History. Disponível em: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/history/>; último acesso: 02 de junho de 2012.

The UK Ministry of Justice. Bribery Act 2010 Guidance. Disponível em: <http://www.justice.gov.uk/legislation/bribery>; último acesso: 02 de junho de 2012.

The World Bank. Governance & Anticorruption. *Strengthening WorldBank Group Engagement on Governance and Anticorruption*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTGOVANTICORR/0,,contentMDK:23086675~menuPK:8517250~pagePK:148956~piPK:210062~theSitePK:3035864,00.html>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. *Strengthening governance: tackling corruption*. Updated Strategy and Implementation Plan. Março de 2012. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf>; último acesso: 13 de junho de 2012).

\_\_\_\_\_. *World Bank Sactions Procedures*. 01 de janeiro de 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTOFFEVASUS/Resources/WBGSanctionsProceduresJan2011.pdf>; último acesso: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Integrity Vice Presidency. *Anti-Corruption Hunters Alliance 2010*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/ORGANIZATION/ORGUNITS/EXTDOII/0,,contentMDK:22774618~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:588921,00.html>; último acesso em: 12 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. *World Bank Achievements in Governance and Anti-Corruption: Moving the Agenda Forward*. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/GAC\\_FACT\\_SHEET.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/GAC_FACT_SHEET.pdf); último acesso: 12 de junho de 2012.

TUAC - *Trade Union Advisory Committee to the OECD*. *About TUAC*. Disponível em: <http://www.tuac.org/en/public/tuac/index.phtml>; último acesso: 12 de junho de 2012.

Washington Post. *The Watergate Story: Timeline*. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/watergate/timeline.html>; último acesso: 29 de maio de 2012.

World Trade Organization. *The 10 benefits*: 10. Good government. S/d. Disponível em: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/10ben\\_e/10b10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10ben_e/10b10_e.htm); último acesso: 20 de junho de 2012.

Wyatt, Edward. Former Siemens Executives are Charged with Bribery. *The New York Times*. 13 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.nytimes.com/2011/12/14/business/global/former-siemens-executives-charged-with-bribery.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/12/14/business/global/former-siemens-executives-charged-with-bribery.html?_r=0); último acesso: 03 de junho de 2012.

Young, Ricardo; Grajew, Oded. *Case Story*: The Brazilian Programme for Promoting Integrity and the Fight Against Corruption. Ethos Institute and Global Compact Committee, Brazil. Disponível em: [http://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/7.7/case\\_stories/BAC\\_2D.1.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/7.7/case_stories/BAC_2D.1.pdf); último acesso: 13 de junho de 2012.