

**GOVERNANÇA NO COMBATE À CORRUPÇÃO:
A FORMAÇÃO DE UM REGIME**

GOVERNANÇA NO COMBATE À CORRUPÇÃO: A FORMAÇÃO DE UM REGIME¹

Amanda de Oliveira Faria²

Resumo: A corrupção gera diversos efeitos negativos no nível nacional e no internacional, atuando como forte obstáculo ao desenvolvimento. Destarte, o fenômeno solapa o Estado de direito, as instituições e os valores democráticos; distorce a competição e desencoraja os investimentos, afeta a estabilidade e a segurança das sociedades; dissipa recursos públicos. A coordenação entre os diversos atores da sociedade internacional surge como possibilidade de se combater a corrupção em ambos os níveis. Como resultado deste cenário e almejando conter este empecilho ao desenvolvimento, a campanha internacional anticorrupção tem se desenvolvido ao longo das duas últimas décadas, integrando o grupo de novos temas que adquirem força nas relações internacionais no pós-Guerra Fria. Diversos mecanismos formais e informais de cooperação foram criados, tanto regionais quanto global. O presente trabalho objetiva identificar alguns dos avanços e dos obstáculos e fatores de rigidez do regime internacional anticorrupção. Para se atingir este objetivo, analisaremos o histórico do movimento internacional anticorrupção, considerando as suas principais fases de desenvolvimento e os atores que exerceram influência na formação deste regime.

Palavras-chave: corrupção, regimes, governança global, normas.

No presente artigo, temos como objetivo discorrer sobre a evolução das normas internacionais anticorrupção, identificando alguns dos avanços e dos fatores de rigidez na formação de um regime eficaz na matéria, sendo que entendemos fatores de rigidez aqui como elementos que dificultam a mudança de hábitos e a internalização das práticas anticorrupção. A relevância do estudo decorre da natureza e das implicações geradas pela corrupção nas diferentes sociedades. O fenômeno tem uma natureza complexa, ocorrendo em diversas formas e em diferentes níveis, estando presente tanto em pequenos atos quanto em ações criminosas relevantes (ANDVIG; FJELDSTAD *et al*, 2001; BREL, 1996; HEINEMAN JR e HEIMANN, 2006). Da prática decorrem consequências econômicas, sociais, ambientais e políticas negativas e, em razão disso, buscar meios de se coibi-la é importante para o desenvolvimento e o crescimento econômico bem como para o fortalecimento das instituições políticas. Além disso, o tema encaixa-se no assunto mais amplo da governança global – pois regimes são uma das partes que compõem a governança global. Desta forma, os diversos atores da sociedade internacional têm um papel essencial no combate à corrupção.

A corrupção é um fenômeno antigo, presente ao longo da história da

humanidade, e que tem efeitos negativos tanto para a sociedade global como um todo quanto para a sociedade brasileira em específico. Para alguns autores, o combate à corrupção é, provavelmente, tão antigo quanto o próprio fenômeno (RILEY *apud* ANDVIG; FJELDSTAD *et al*, 2001).

Entretanto, é quase consensual entre os estudiosos que, até a década de 1990, práticas de combate à corrupção inexisteriam ou, no máximo, eram restritas ao nível doméstico. Assim, até a última década do século XX, em muitos países a corrupção era tida como uma ferramenta importante para o crescimento econômico ou, quando muito, seu combate se restringia à esfera doméstica. A partir do fim da Guerra Fria e com a proeminência dos “novos temas” nas relações internacionais, a corrupção tornou-se um tópico relevante nas discussões acerca da governança desta nova ordem mundial emergente. Nesse sentido, a luta global anticorrupção é recente. Diversas convenções foram promulgadas, tanto no âmbito das organizações internacionais quanto no âmbito das regionais. Além disso, outros tipos de instrumentos formais bem como iniciativas informais foram elaborados nesse sentidoⁱ. Destarte, é possível identificar na luta global contra a corrupção avanços e fatores de rigidez.

Apesar de todo o avanço obtido em termos de criação de normas internacionais anticorrupção, problemas básicos e que atuam como obstáculos à eficácia do regime internacional anticorrupção persistem. Dentre estes problemas pode-se destacar a falta de conhecimento aprofundado da natureza do fenômeno bem como o fato de que o crescimento econômico e as decisões políticas (como democratização, descentralização e liberalização comercial) só dão resultado no longo prazo (ANDVIG; FJELDSTAD *et al*, *op.cit.*)ⁱⁱ.

Para alcançar o nosso objetivo, inicialmente exporemos a definição de corrupção, sua tipologia e consequências e por que a articulação global entre os diversos atores pode ser uma ferramenta importante para lidar com o nosso objeto de estudo. Por fim, mostraremos a evolução das normas internacionais anticorrupção e como este desenvolvimento proporcionou a formação de um regime internacional anticorrupção que, por sua vez, é uma ferramenta para a consolidação da governança global como um todo.

Antes de continuar o nosso trabalho, algumas definições conceituais são relevantes. Para fins deste estudo, adotamos o conceito clássico de regimes elaborado por Stephen Krasner: “*International regimes are defined as principles,*

*norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area*ⁱⁱⁱ (1982, p.185). Consideramos também o conceito de governança global como definido pela *Commission on Global Governance*: ‘

“the sum of 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 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”^{iv} (1995).

sendo que regimes podem ser uma das partes constitutivas da governança global. Mais ainda, seguindo na definição de Krasner, compreendemos “atores” como os diversos agentes atuam na sociedade internacional e não apenas os Estados. E para corrupção, utilizamos o conceito elaborado pela *Transparency Internacional*: *“abuse of entrusted power for private gain”*^v (s/d).

A Corrupção: Definição, Tipologia e Consequências

A corrupção é tida como um mal globalizado. Na luta contra a corrupção, o desconhecimento da natureza do fenômeno é um entrave (ANDVIG; FJELDSTAD *et al*, 2001). Mais ainda, o estudo anticorrupção ainda está na sua infância – apesar da profusão de literatura produzido nos últimos anos – assim como o próprio regime, cujo marco inicial é a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada no âmbito da OEA, em 1996.

Na análise da natureza do fenômeno, temos a questão conceitual, a tipologia da corrupção e as suas consequências para as sociedades. Assim, no que se refere à questão do que é a corrupção, observamos a dificuldade de se definir um conceito consensual. A importância de se delimitar, ainda que de maneira genérica, o que é corrupção é relevante. De forma que, os fundamentos adotados na elaboração dos conceitos de corrupção são responsáveis não só por se definir o que é, mas também assumem o papel de demonstrar as possíveis causas e por determinar possíveis formas de solução para o problema. Ademais, entre os efeitos negativos da falta de uma definição consensual na luta anticorrupção podemos destacar os problemas na elaboração dos índices que mensuram a corrupção e que, por sua vez, permitem que tenhamos alguma noção da dimensão do problema^{vi}.

As definições existentes do termo advêm de várias origens, constituindo um corpo complexo de conceitos. Às diversas origens do corpo de conceitos de corrupção atribuem-se divisões diferentes. Estudiosos da corrupção trabalham com perspectivas provenientes da antropologia, da ciência política, da economia, entre outras. Desta forma, temos conceitos de corrupção com bases diferentes. Uma das classificações se baseia nas teorias de mercado, i.e, na microeconomia; no interesse público; na opinião pública; na lei e em outras regulamentações (BREL, 1996).

Cada um destes conceitos apresenta uma compreensão diferente para o problema. As definições centradas no mercado tem a corrupção como o uso ilegal de mecanismos de mercado, onde os envolvidos nos atos corruptos tomam suas decisões tendo como base princípios de mercado, como oportunidades, custos e incentivos. Assim, havendo condições favoráveis – ou seja, as oportunidades e os incentivos e os custos baixos (como, por exemplo, o risco de um corrupto ser pego e punido) – os indivíduos tenderão a ser corruptos (ROSE-ACKERMAN *apud* BREL, *op.cit.*).

Já os conceitos que têm como base o interesse público fundamentam-se no juízo de bem que, por sua vez, considera o juízo de finalidade, i.e., algo é bom na medida em que cumpre o fim para o qual foi destinado. Neste contexto, a corrupção é um comportamento desviado das normas, o que impede o cumprimento do fim para qual esta conduta foi destinada (*idem*).

Os conceitos fundamentados na lei e em outras formas de regulamentações têm um caráter mais restrito, atendo-se a violações de normas ou leis. E, por último, há as definições que têm como alicerce conceitual o que é corrupção para a opinião pública. Este conjunto de definições tem importância particular, pois foi adotado por atores relevantes no combate à corrupção, como a *Transparency International* e outras organizações não-governamentais. Nesta abordagem, considera-se as diferenças de percepção de atores variados com relação aos atos corruptos, onde o que conta é o que a maioria considera como corrupção (BREL, 1996; GEPHART, 2009).

Cada conjunto de conceitos também contém suas limitações. De forma que, a abordagem centrada no mercado não dispõe de dimensão ética. Já a abordagem com foco no interesse público, apesar de considerar o aspecto ético, tem como dificuldade definir o que se entende por “interesse público”, conceito este por demais

vago. Além do que, ao ter em conta a finalidade da ação somente, este corpo de definições pode aceitar meios para fins nesse sempre escusos como, por exemplo, o crime em nome da segurança nacional. E com relação aos conceitos que têm por base a lei e regulamentações, uma crítica que pode ser feita é que existem atos que são tidos como corruptos pelos cidadãos, mas que não estão descritos nas normas. Entre todas as abordagens acima listadas, a centrada na opinião pública é a que mais permite a inclusão de componentes subjetivos como crença, valor, sentimento e atitude (*idem*). Nesse sentido, a definição adotada pela *Transparency International* (s/d), “*abuse of entrusted power for private gain*” é bastante ampla e, portanto, permite analisar uma gama maior de atos de corrupção. Ademais, esta definição dá maior atenção aos cidadãos, cujas aflições devem ser ouvidas e consideradas, haja visto que são os destinatários das normas produzidas pelos Estados. O conceito adotado pela referida organização nos possibilita investigar os diversos tipos de corrupção existentes. Os tipos principais são suborno, fraude, desvio de recursos e extorsão (ANDVIG, FJELDSTAD, 2001).

Outras distinções que são feitas é a entre corrupção política e corrupção administrativa e pequena e grande corrupção. A corrupção política é aquela que ocorre nos altos escalões ao, por exemplo, se influenciar a formulação de leis. Já a corrupção administrativa ou burocrática é a que atua na implementação das normas, ou seja, no nível onde o cidadão comum sofre no seu cotidiano ao recorrer a serviços públicos. Na última distinção, a pequena corrupção se refere a esta que lidamos cotidianamente ao necessitarmos dos serviços públicos e a grande é aquela que ocorre na corrupção política (*op.cit.*).

No que concerne às consequências, a corrupção, em seus diversos tipos e gradações, tem impactos negativos relevantes para a sociedade. Em termos gerais, como efeitos negativos podemos salientar o impedimento da boa governança, da democracia, das práticas comerciais justas e do desenvolvimento econômico sustentado (OCDE, s/d). Ao se minar a democracia, a confiança dos cidadãos também é afetada, gerando descrença no processo político. Os impactos no meio ambiente também não podem ser desconsiderados, pois como parte do processo corruptivo, países em desenvolvimento adotam legislações ambientais brandas. Com relação ao nível de corrupção nos países, apesar de não ser possível quantificá-la, índices subjetivos podem fornecer uma noção da dimensão do problema com base na percepção dos indivíduos. De maneira que, de acordo com o

Barômetro Global, elaborado pela *Transparency International*, cerca de seis a cada dez indivíduos em todo o mundo observaram um aumento na corrupção nos últimos três anos (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, 2010).

O fenômeno, além de ter conseqüências políticas, econômicas, sociais e ambientais, se vincula a diversos outros tipos de crimes e formas de violência. Um exemplo da vinculação entre corrupção e violência é destacada pelo Tribunal Penal Internacional, que observa que a associação do fenômeno com o crime organizado na exploração de recursos naturais está diretamente conectado com as causas de conflitos na África Central. No que se refere ao crime organizado, a corrupção também se vincula a atividades como o tráfico de pessoas, de armas, de recursos naturais, ao controle de atividades financeiras e de crédito, a seguradoras, obras públicas e outras contratações da Administração Pública, além de, segundo a ONU, ser financiadora de grupos insurgentes e terroristas (FERNANDÉZ, 2004).

Diante deste quadro de implicações negativas nacionais e internacionais geradas pela corrupção, a articulação internacional para se lidar com o fenômeno se faz importante por dois motivos principais. O primeiro deles é que, tendo em conta o alto grau de interdependência na esfera internacional atual, há a possibilidade de que normas internacionais exerçam influências no nível doméstico, afetando práticas determinadas local e culturalmente. De forma que interações internacionais “*can also promote major policy shifts and reshape the domestic economies and politics of countries*” e “*a greater degree of international integration lead to lower levels of corruption*” (SANDHOLTZ e GRAY, 2003, p.761).

O segundo motivo é que, além do problema que ocorre exclusivamente no nível doméstico, um novo tipo surgiu com o advento da globalização: a corrupção transnacional, conectada com o crime organizado. As normas anticorrupção domésticas não acompanharam o aumento da sofisticação destes dois fenômenos.

Devido a estas duas razões principais, tratados na área de combate à corrupção têm sido formulados, como resultado da pressão por parte de organizações não-governamentais, cidadãos engajados, organizações internacionais e empresas. O movimento internacional anticorrupção é, portanto, resultado de uma convergência de fatores e de atos realizados por diferentes atores da sociedade internacional, como será observado no tópico seguinte.

A Evolução das Normas Internacionais Anticorrupção e a Formação de um

Regime

A governança, no mundo atual, não é mais entendida como uma concertação apenas entre países, mas como uma coordenação mais ampla, que envolve e inclui os diversos atores que fazem parte da sociedade internacional. Logo, têm papéis relevantes neste cenário os organismos intergovernamentais, as universidades, as mídias, as organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil, corporações privadas e outros. Ao regime internacional anticorrupção são atribuídas cinco fases, sendo que em cada uma delas se percebe a importância não só dos representantes de Estados, que negociaram convenções na matéria, mas também a relevância da pressão dos demais atores para a formulação e adoção de normas internacionais na matéria.

Desta forma, a campanha internacional anticorrupção tem em sua origem uma gama de fatores. A emergência de uma norma global anticorrupção teve seu início efetivo na década de 1990 e as cinco fases do seu desenvolvimento são: i) inexistência de iniciativas transnacionais anticorrupção; ii) ação unilateral por parte basicamente dos Estados Unidos para combater propina em outros países; iii) a explosão do movimento global anticorrupção; iv) implementação de regras internacionais anticorrupção; e v) crise de legitimidade (WOLF, SCHMIDT-PFISTER, 2010).

Na primeira fase, que durou até os anos 1970, as questões de corrupção eram assunto doméstico e tentativas internacionais de se resolver o problema eram vistas como ingerência na soberania, de forma que existiam apenas algumas poucas iniciativas domésticas, sendo estas a adoção de políticas nacionais anticorrupção no Japão (1948), Cingapura (1952) e Quênia (1956) (McCOY e HECKEL, 2001). Para os funcionalistas, o fenômeno era até mesmo tido como necessário para o desenvolvimento econômico. E para os próprios países ocidentais, a propina era considerada como um meio legítimo de ganhar contratos nas transações de negócios internacionais (WOLF, SCHMIDT-PFISTER, 2010).

Os governos incentivavam o suborno deduzindo dos impostos os valores que as empresas dispendiam com este ato. Na década de 1970, o escândalo de Watergate – que culminou na renúncia do presidente Nixon –, provocou a primeira mudança substancial na abordagem ao tema. Em decorrência deste evento e dando início à segunda fase do movimento de combate à corrupção, foi promulgada nos

Estados Unidos o *Foreign Corrupt Practice Act*. Nesta lei, as empresas norte-americanas foram proibidas de pagar suborno em transações comerciais internacionais. Até os anos 1990, as políticas e iniciativas anticorrupção eram atos unilaterais por parte dos Estados Unidos (*op.cit.*).

Convém salientar que nesta fase, além da promulgação da lei nos Estados Unidos, surge uma incipiente preocupação com os efeitos da corrupção, culminando em algumas ações que ocorreram no contexto das Nações Unidas. Assim, houve a criação da Comissão sobre Corporações Transnacionais, com foco em estabelecer um código para evitar práticas corruptas, pelo ECOSOC (1974), a criação do Grupo de Trabalho Intergovernamental *ad hoc* sobre o Problema das Práticas de Corrupção na Resolução 3514, pela AGNU (1975) e criação de um Acordo Internacional sobre Pagamentos de Ilícitos, pelo ECOSOC (1978). Contudo, nenhuma destas iniciativas foram aprovadas na AGNU. (McCOY e HECKEL, 2001).

A terceira fase tem início por volta da metade da década de 1990. Graças a uma gama de fatores, a corrupção passou a ser vista como um problema internacional. A estes fatores soma-se a tendência global no sentido de promover a boa governança. O fim desta fase ocorreu em 2005, quando a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção entrou em vigor (WOLF, SCHMIDT-PFISTER, 2010).

Nesta fase, por um lado, alguns autores consideram três respostas possíveis para o surgimento da campanha internacional anticorrupção, sendo estas: i) o aumento da consciência dos efeitos corrosivos da corrupção, o que impulsionou um interesse maior pelo tópico; ii) a convergência de três atores no intuito de buscar uma solução para o problema, sendo eles o Banco Mundial, as empresas norte-americanas e a onda democratizante da década de 1990 na América Latina – sendo que cada um engajou na luta anticorrupção por motivos próprios, mas exerceram influência conjuntamente em um mesmo período; iii) e, a continuação do projeto liberal e que tem por objetivo manter as dicotomias Norte-Sul, para alguns analistas (GEPHART, 2009).

Por outro lado, para outros autores, a emergência do regime internacional anticorrupção surgiu na década de 1990 devido a i) ao cenário internacional em transformação, com diversas mudanças, incluindo o fim do conflito bipolar e a difusão global de valores como democracia e liberalismo; ii) ao aumento das interações sociais e à revolução da comunicação que possibilitaram o

desenvolvimento da consciência acerca das consequências da corrupção por parte das diversas esferas da sociedade; iii) às mudanças no cenário doméstico, com o surgimento de organizações não-governamentais e mídia mais livre e investigativa, resultando na alteração do cálculo de custo de incentivos/desincentivos à corrupção. Atores como Estados relevantes, empreendedores de normas e organizações internacionais também têm um papel central na formação do regime (McCOY e HECKEL, 2001).

Ainda que exista uma diferença sutil entre os autores no que se refere aos fatores que levaram à emergência de um regime anticorrupção, o que podemos inferir é que o início do movimento internacional anticorrupção ocorreu devido a uma soma de todos estes fatores, e não devido à uma explicação única, como pressupõem aqueles que advogam que o regime se reduz à continuação do projeto liberal.

Na fase em questão, surgiram as primeiras convenções de combate à corrupção, todas no nível regional. A primeira delas foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, firmada no âmbito do OEA, em 1996. No ano seguinte, os países da OCDE mais alguns não-membros^{vii} elaboram a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. No âmbito da União Européia, duas convenções foram acordadas: a *Civil Law Convention on Corruption* e a *Criminal Law Convention on Corruption*. Em 2002, foi aprovada a Convenção Africana sobre a Prevenção e Combate à Corrupção.

Estes documentos descritos acima são considerados, ainda hoje, como os principais instrumentos formais na luta anticorrupção (UNODC, 2005). O ápice desta fase foi a elaboração da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, em 2003, a primeira de caráter global na matéria e, atualmente, a mais importante.

Ao analisar o conjunto de fatores que possibilitaram a emergência deste regime, podemos perceber a influência que atores como empresas e organismos tiveram na sua formação. Aqui convém destacar a importância do papel exercido pelas empresas norte-americanas. Ao pressionarem o seu governo para que normas internacionais anticorrupção fossem colocadas em prática pelos demais países, as empresas impulsionaram o engajamento de um ator hegemônico no tema, demonstrando a importância que um *hegemon*, nos termos da teoria da estabilidade hegemônica nas relações internacionais, pode ter na formação de um regime

(McMCOY e HECKEL, 2001; KATZAROVA, 2010). Porém, McCOY e HECKEL (2001) observam que a presença do *hegemon* não é por si só condição suficiente, pois do caso contrário, as pressões exercidas pelos Estados Unidos na década de 1970 teriam resultado em um regime anticorrupção já naquela época.

Além do efeito de pressão provocado pelas empresas norte-americanas e da atenção do Banco Mundial para um tópico antes ignorado, outros movimentos da sociedade civil emergiram e exerceram um papel proeminente. Assim, a *Transparency International* (TI), a principal organização não-governamental que lida com o tema, foi constituída no ano de 1993, três anos antes da primeira convenção no tema ser negociada. Além de elaborar o *Corruption Perception Index*, a TI realiza diversos outros estudos sobre o impacto da corrupção nas sociedades, além de atuar incentivando ações anticorrupção por parte de indivíduos no cenário local^{viii} (s/d-a). A academia e os estudos acerca da corrupção também aumentaram consideravelmente a partir da década de 1990, resultando inclusive na construção de índices (McCOY e HECKEL, *op.cit.*).

As duas outras fases da emergência de uma norma global anticorrupção interseccionam com a terceira. Assim, a quarta fase teve início no fim dos anos 1990, com a implementação das normas no nível nacional associada à cooperação transnacional. Nesse período, ocorreram a implantação de vários projetos, uma ação considerada positiva no sentido de proporcionar o fortalecimento das capacidades administrativas do regime anticorrupção. Além disso, observou-se o aumento da demanda dos cidadãos por maior transparência e comprometimento da parte dos políticos envolvidos na máquina pública. Como contraponto negativo, a corrupção continuou sendo vivenciada e percebida pelos cidadãos do globo.

A quinta e última fase teve início no ano de 2000, com a crise de legitimidade do modelo e uma nova formalidade. As características marcantes deste período são: i) resultado misto, isto é, houve avanços e estagnações; ii) riscos potenciais para o combate à corrupção em decorrência da crise financeira global, ou seja, os Estados podem submeter as políticas anticorrupção aos interesses nacionais a fim de se proteger de novas adversidades; iii) consciência crescente dos efeitos negativos gerados pelo fenômeno, resultando na governança do regime internacional anticorrupção. Nesta última característica, podemos observar parte do desenvolvimento do regime nos últimos anos. Destarte, a coordenação entre instituições e funcionários públicos nacionais e internacionais fomentou a assistência

técnica na matéria, o que levou ao desenvolvimento de políticas anticorrupção. Esta coordenação técnica fomentou a governança puramente administrativa, com aspectos positivos e negativos. Entre os positivos, podemos destacar o movimento dos governos para coibir a corrupção. E como aspecto negativo salientamos a falta do componente participativo e, por conseguinte, de legitimidade democrática (WOLF, SCHMIDT-PFISTER, 2010).

Reflexões: Avanços e Fatores de Rigidez no Movimento Internacional Anticorrupção

Três fases distintas marcaram o desenvolvimento do movimento internacional anticorrupção no decorrer de apenas duas décadas. Tendo saído de uma situação de plena inércia e conformismo e passando pela pressão unilateral norte-americana, o regime internacional anticorrupção foi constituído, implantado e questionado neste breve espaço de tempo. Neste contexto, é possível identificar no regime estudado alguns avanços e estagnações.

Na fase em que teve início a campanha internacional podemos observar cinco principais sinais de avanço. O primeiro deles foi a formação de uma conjuntura, de um ambiente propício para o surgimento do regime. Nesta circunstância, diversos atores atuaram e exerceram sua influência, demandando a criação de um corpo de normas internacionais anticorrupção. Se na década de 1970, não havia um ambiente propício para o desenvolvimento de um regime internacional anticorrupção, nos anos 1990, o aumento da quantidade de estudos na matéria proporcionou essa demanda, junto com os demais fatores. Nesse contexto, vemos emergir movimentos da sociedade civil e cidadãos relativamente mais conscientes, convergindo com o cenário observado por ROSENAU (2000): concomitante às diversas transformações mundiais, presenciamos uma cidadania em mutação, mais ciente do impacto das ações do nível micro (indivíduos) no nível macro (sociedade internacional). As Nações Unidas, no contexto de sua convenção contra a corrupção, incentiva a participação desses atores, tendo inclusive criado o UNCAC – *United Nations Coalition against Corruption*, que atua no reforço da implementação da Convenção.

O segundo avanço que podemos observar é a velocidade com que o regime se desenvolveu. Com cerca de apenas vinte anos, o regime internacional

anticorrupção tem todo um conjunto de instrumentos formais e informais para lidar com a matéria. Assim, além das tradicionais convenções celebradas no âmbito das organizações internacionais, há organizações não-governamentais, empresas e outros movimentos da sociedade civil. E no contexto das organizações, existem diversas iniciativas de articulação, incluindo cooperação entre países em desenvolvimento. Um exemplo que podemos citar são as medidas tomadas no contexto da CPLP, onde o Brasil, em uma modalidade de cooperação técnica, tem auxiliado os países de língua portuguesa a elaborar medidas de controle interno. Esta é uma das iniciativas de cooperação sul-sul no combate à corrupção (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2009).

Relacionado com o último avanço destacado, temos o terceiro. Além do regime ter se desenvolvido de maneira veloz, a quantidade de instrumentos assinados, bem como de organizações não-governamentais criadas, de organismos internacionais engajados, formando um corpo de princípios e normas explícitos e implícitos é enorme. Como resultado, o combate à corrupção já dispõe de diversas normas e regras.

O quarto avanço é a existência de mecanismos de acompanhamento de implantação das convenções, que atuam como reforço para que estes documentos tenham resultados efetivos. No âmbito do OEA, temos o MESICIC – Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção. No contexto da OCDE, o Grupo de Trabalho sobre Suborno realiza os acompanhamentos necessários ao cumprimento da sua respectiva convenção. O Conselho da Europa, por sua vez, criou o GRECO – Grupo de Estados contra a Corrupção. Já as Nações Unidas dispõe de três grupos: i) Grupo de Revisão da Implementação; ii) Grupo de Trabalho sobre Prevenção; e iii) Grupo de Trabalho de Recuperação de Ativos. Entre as principais convenções existentes, a única que ainda não tem um mecanismo de acompanhamento é a africana, porém, esforços nesse sentido já tem sido feitos (BANZE, 2011).

Por último, podemos destacar a quantidade de países signatários da única convenção global anticorrupção. De acordo com dados recentes, a Convenção das Nações Unidas conta com 152 países membros, um número bastante expressivo (UNODC, s/d).

Há, porém, o outro lado: fatores de rigidez. Apesar de tantas normas existentes, observamos que carece ao regime certa efetividade na aplicação destas

regras, cujas dificuldades de implementação são perceptíveis. Assim, cabe questionar como se dá essa rigidez institucional.

McCOY e HECKLER (2001) analisaram em um estudo, a emergência da norma internacional anticorrupção. Para fins conceituais, nessa pesquisa as autoras entendem normas como “*standards of behavior defined in terms of rights and obligations*”^{ix}, seguindo o conceito clássico de regimes do Krasner. E na formação de normas, existem três estágios principais. No primeiro, as normas surgem quando “empreendedores da norma” e organismos chamam a atenção para a questão e buscam a mudança de comportamento. Já no segundo estágio, as normas são aceitas pela maioria. E, por último, as normas necessitam ser internalizadas, e cumpridas de maneira contínua durante determinado período de tempo.

Em termos do processo de adoção de normas - o atual *status* do regime é o segundo estágio, com dificuldades de ir para o terceiro. Nesse sentido, ao mesmo tempo que se avançou dois níveis, o regime anticorrupção se defronta com uma rigidez institucional no segundo, isto é, uma dificuldade de aceitar e internalizar a mudança. Esta rigidez, por sua vez, representa um obstáculo para o regime, pois gera uma crise de legitimidade e ceticismo em relação às medidas contra a corrupção, característica esta que observamos na quinta fase, a qual estamos vivenciando no momento.

Nesse sentido, o alto nível de corrupção e os escândalos políticos diários demonstram a fragilidade de implantação destas normas. Além do mais, entre os poucos países que ainda não ratificaram a convenção das Nações Unidas temos a Alemanha e o Japão, dois países desenvolvidos e, em geral, engajados na luta anticorrupção (UNODC, s/d).

Entre os diversos problemas enfrentados pelo regime internacional anticorrupção, podemos destacar: a) como elaborar os termos da UNCAC de forma que mais Estados assinem e ratifiquem o documento, aumentando sua legitimidade e importância perante aos já signatários; c) falta de mecanismos que permitam aos cidadãos denunciar casos de corrupção em países em desenvolvimento – *ombudsman* ainda são recentes; d) medidas que visem ao fortalecimento do *rule of law*; bem como e) a consideração da dimensão cultural da corrupção.

O regime internacional anticorrupção tem, apesar das dificuldades, se desenvolvido de maneira positiva. Cabe ainda salientar que, no cenário internacional, coordenações puramente técnicas entre os Estados são mais simples

e rápidas de serem internalizadas do que as articulações que envolvem questões políticas. Nesse sentido, o regime em questão é particularmente sensível.

Considerações Finais

No presente artigo, procuramos demonstrar a evolução das normas internacionais anticorrupção, tendo como objetivo final demonstrar os avanços e fatores de rigidez na formação de um regime internacional anticorrupção eficaz. Tendo em vista estes fins, realizamos inicialmente um breve estudo acerca do caráter e da natureza da corrupção, considerando a importância de se conhecer o fenômeno abordado, além de suas implicações para as sociedades nacional e global. Do mesmo modo, descrevemos os dois principais motivos que tornam relevante a coordenação entre os diferentes atores no combate à corrupção.

A seguir, discorremos de maneira breve sobre o histórico do movimento internacional anticorrupção e o seu veloz desenvolvimento no decorrer das duas últimas décadas. Nesse tópico, observamos como os diversos atores atuam como propulsores da celebração dos vários acordos anticorrupção, devendo ser incluídos nas análises de medidas anticorrupção. Essa dimensão importante ao abordar a questão da corrupção a insere nos novos temas das relações internacionais. Novos temas estes que emergiram com o fim do conflito bipolar, o aprofundamento da globalização e a fragmentação sociocultural (HERZ, 1997).

Neste ponto levantamos a questão: como analisar as perspectivas de eficácia do regime internacional anticorrupção sob o prisma das teorias das relações internacionais? Afinal, os novos temas muitas vezes representam desafios para as abordagens teóricas tradicionais, que seguem o pressuposto de que o principal ator é o Estado e que lidam com o conceito de soberania na sua forma tradicional. No tema da corrupção, observamos que um Estado, ainda que seja hegemônico, não é suficiente para formar um regime de combate ao fenômeno, apesar de ter um papel relevante. Atores como organismos internacionais, organizações não-governamentais e cidadãos têm relevância fundamental no assunto estudado, bem como a imprensa, que tanto neste e em muitos outros assuntos tem tido um papel de crescente relevância.

Por fim, com relação aos avanços e aos fatores de rigidez, verificamos que o regime internacional anticorrupção, em termos de formulação de normas se

desenvolveu rapidamente e, atualmente, existe um conjunto robusto de regras de padrões de comportamentos. Apesar disso, a mesma dificuldade detectado por McCOY e HECKLER (2001) no início dos anos 2000 ainda perdura: com relação à adoção, à aderência e à internalização, as normas ou não tem sido ou tem sido pouco eficazes.

Por um lado, sabemos que este é um assunto delicado e que a descrença em relação ao seu combate é apenas mais um dos efeitos negativos da corrupção, que mina a confiança dos cidadãos no sistema político. Por outro lado, levantamos a seguinte reflexão: se a pirataria, a escravidão e outras práticas tidas antigamente como naturais e que no mundo atual passaram a ser consideradas regimes proibitivos (NADELMANN, 1990), pode, da mesma forma, a corrupção ser, também, um regime proibitivo no futuro?

Referências Bibliográficas:

ANDVIG, Jens Chr.; FJELDSTAD, Odd-Helge *et al.* **Corruption: a review of contemporary research.** Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute – Development Studies and Human Rights, 2001.

BANZE, Sérgio. UA elege membros para controlar corrupção no continente. **O País Online**. 26 de janeiro de 2011. (<http://www.opais.co.mz/index.php/politica/63-politica/11977-ua-elege-membros-para-controlar-corrupcao-no-continente.html>; última visita: 20/06/2011).

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.

Commission on Global Governance. (1995) **Our Global Neighbourhood**. Oxford: Oxford University Press.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Países de língua portuguesa aprovam manual comum de Controle Interno**. 18 de dezembro de 2009. (<http://www.cgu.gov.br/imprensa/Noticias/2009/noticia23509.asp>; última visita: 15/06/2011).

FERNANDÉZ, Carlos Castresana. Corrupción, globalización y delincuencia organizada. GARCÍA, Nicolás Rodríguez; CAPARRÓS, Eduardo A. Fabián (coords). **La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar**. Salamanca: Ratio Legis, 2004.

GEPHART, Malte. **Contextualizing conceptions of corruption: challenges for the international anti-corruption campaign**. GIGA Research Programme – Working papers: Power, Norms and Governance in International Relations. Hamburg: GIGA – German Institute of Global and Area Studies, nº 115, December 2009.

HEINEMAN Jr, Ben W.; HEIMANN, Fritz. **The long war against corruption**. In: **Foreign Affairs**, vol. 85, issue 3, May/June 2006.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Revista Dados**. Vol. 40, número 2, 1997.

KATZAROVA, Elitza. **The emergence of an International Anti-corruption Regime: the hidden hand of domestic politics**. Research Proposal – PhD Program in International Studies. University of Trento, 2010.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 185-205.

MCCOY, Jennifer L.; HECKEL, Heather. The emergence of a global anti-corruption norm. *International Politics*, vol. 38, 2001, pp.65-90.

NADELMANN, Ethan A. Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. *International Organization*, Vol. 44, No. 4 (Autumn, 1990), pp. 479-526.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Fighting corruption in the public sector.** S/d. (http://www.oecd.org/topic/0,3699,en_2649_34135_1_1_1_1_37447,00.html; última visita: 10/06/2011).

OLSON, Mancur. **Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship.** Basic Books: 2000.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANDHOLTZ, Wayne; GRAY, Mark M. International integration and national corruption. *International Organization*, vol. 57, n. 4, pp. 761-800. [S.l.], 2003.

SANDHOLTZ, Wayne & KOETZLE, William. Accounting for Corruption: economic structure, democracy and trade. *International Studies Quarterly*. Mar 2000, Vol. 44 Issue 1, p.31-51.

SCHNEIDER, Frederick. **Discuss the notion that global governance can be understand as a governance through regimes of cooperation.** S/d. United Kingdom: University of Kent.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Frequently asked questions about corruption.** s/d. (http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq; última visita: 05/06/2011).

_____. **Frequently asked questions about Transparency International.** S/d-a. (http://transparency.org/news_room/faq/faq_ti; última visita: 05/06/2011).

_____. **Global Corruption Barometer 2010 Report.** 2010. (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/results; última visita: 05/06/2011).

U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE. **South-South Anti-Corruption Cooperation Mechanisms.** U4 Expert Answers. 05 de março de 2009.

(<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=192>; última visita 15/06/2011).

U4 ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTRE. UNCAC and the participation of NGOs in the fight against corruption. U4 Expert Answers. 08 de abril de 2008. (<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=162>; última visita: 10/06/2011).

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Corruption: Compendium of international legal instruments on corruption.** 2 edition. New York, 2005.

_____. **United Nations Convention against Corruption.** S/d (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>; última visita: 05/06/2011).

VALDÉS, Ernesto Garzón. Acerca del concepto de corrupción. LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (eds). **La corrupción política.** Alianza Editorial: Madri, 1997.

WOLF, Sebastian; SCHMIDT-PFISTER, Diana. **International Anti-corruption regimes in Europe: between corruption, integration and culture.** Germany: Nomos Publishers, 2010.

1 Artigo elaborado para fins de apresentação no Painel Economia Política 11: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Governança Global: Lançando Novos Olhares e Questões sobre uma Relação Complexa. *III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, julho de 2011, preparado sob a orientação do Professor Dr. Eiiti Sato. Local: Universidade de São Paulo.

2 Mestranda em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Contato: amandaofaria@gmail.com

i Podemos destacar, por exemplo, as diversas iniciativas ocorridas no âmbito da cooperação sul-sul, como ações no âmbito do G-77; o mecanismo de revisão da União Africana, que apesar de não lidar diretamente com o tema da corrupção (há uma convenção específica para a matéria na região); o South African Development Community Protocol against Corruption; o The Economic Community of West African States Protocol on the Fight against Corruption; Iniciativa Anticorrupção para Ásia e Pacífico do Banco Asiático de Desenvolvimento e da OCDE; a Iniciativa Global de Parlamentares contra a Corrupção (GOPAC); Associação Internacional de Agências Anticorrupção (IAACA); Encontro Pan-Africano de Órgãos Anticorrupção Nacionais; Fórum de Administração de Impostos da África; a Iniciativa de Reforma Orçamentária Colaborativa da África; a Rede Árabe de Anticorrupção e Integração; a Declaração da Guatemala para uma região livre de corrupção; Aliança Mundial para Participação Cidadã (CIVICUS); Transparency International; Rede Inteligente para o Sul (InSouth) (U4 Anticorruption Resource Centre, 2009).

ii Entretanto, apesar do resultado moroso, vários autores reconhecem a importância destes elementos como fatores anticorrupção, entre eles VALDÉS (1997), OLSON (2000), SANDHOLTZ e KOETZLE (2000) e SANDHOLTZ e GRAY (2003).

iii Regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão na qual as expectativas dos atores convergem em uma área temática dada. Tradução livre.

iv A soma das muitas maneiras em que indivíduos e instituições, públicos e privados, administram seus assuntos em comum. É um processo contínuo por meio do qual interesses diversos ou conflitantes podem ser acomodados e tomadas ações cooperativas. Isto inclui instituições formais e regimes com poder para fortalecer a cooperação, bem como arranjos informais que pessoas e instituições concordaram ou perceberam ser de seu interesse. Tradução livre.

v Abuso de poder delegado para ganhos privados. Tradução livre.

vi O *Corruption Perception Index*, elaborado pela *Transparency International*, é um índice composto e, portanto, utiliza diversas fontes. A TI afirma que nenhum dos índices-componente tem estrutura e metodologia que produzam resultados satisfatoriamente confiáveis e para suprir estas lacunas adotou a fórmula de composição. Soma-se a isso o fato de que a definição varia de índice para índice suscitando a dúvida se o fenômeno analisado é o mesmo para todos (ANDVIG; FJELDSTAD *et al*, 2001). Outro autor que ressalta o impacto da definição na mensuração é NICE (1986).

vii A OCDE tem 34 membros, mas a convenção contra suborno tem 39 membros.
(http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html)

viii TI Integrity Awards (*TRANSPARENCY INTERNATIONAL*, s/d-a).

ix Padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Tradução livre.