

Sistema Penal & Violência

Revista Eletrônica da Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 5 – Número 2 – p. 350-353 – julho/dezembro 2013

RESENHA

Lições para o controle da corrupção no Brasil

Lessons for the control of corruption in Brazil

LUCIANO VAZ FERREIRA

DOSSIÊ

PENSAMENTO POLÍTICO E CRIMINOLÓGICO

Editor-Chefe
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO

Organização de
RICARDO JACOBSEN GLOECKNER
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO



Lições para o controle da corrupção no Brasil

Lessons for the control of corruption in Brazil

LUCIANO VAZ FERREIRA^a

RESENHA DE:

KLITGAARD, Robert. *A corrupção sob controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

De tempos em tempos, um novo escândalo de corrupção é noticiado pela mídia brasileira. O tema volta a fazer parte das discussões e a sociedade expressa a sua revolta. Pouco tempo depois, os fatos caem no esquecimento e perde-se mais uma vez a oportunidade de uma efetiva reforma das instituições brasileiras. Neste contexto, a academia jurídica geralmente silencia, usando como escudo uma interpretação muito particular e distorcida da “Teoria Pura do Direito” de Hans Kelsen, ao afirmar que não cabe ao jurista imiscuir-se em assuntos de conteúdo político.

É fácil identificar este círculo vicioso, o difícil é rompê-lo. De acordo com a pesquisa “Barômetro Global da Corrupção 2013” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013), 70% dos brasileiros entrevistados acreditam que a corrupção é um sério problema para o país. Ainda, 81% responderam que os partidos políticos são extremamente corruptos. De modo geral, sabe-se que a proliferação da corrupção conduz a consequências nefastas, como desperdício de dinheiro público, direcionamento de recursos para atividades improdutivas, aumento das desigualdades sociais e instabilidade no regime político (KLITGAARD, 1994, p. 55-63). Apesar do interesse e da reconhecida importância do tema, a corrupção não tem sido tratada com frequência no meio acadêmico, visto que a produção científica na área é escassa. De um lado tem-se a percepção popular que vê o controle da corrupção como fundamental para o desenvolvimento da sociedade brasileira, de outro, tem-se uma academia inerte, que pouco contribui intelectualmente no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do fenômeno. Neste cenário, faz-se necessária a apresentação de uma obra clássica sobre o tema, “A Corrupção sob Controle” (*Controlling Corruption*) de Robert Klitgaard, de modo a introduzi-la a novos leitores. Apesar de não se tratar de uma obra jurídica, seus ensinamentos e discussões apresentadas podem ser úteis para novas pesquisas fundamentadas na ciência do direito que possuem como objetivo enfrentar o problema da corrupção.

Klitgaard é considerado como um dos maiores especialistas em corrupção no mundo. Doutor em Políticas Públicas pela Universidade de Harvard, já lecionou em diversas faculdades, nos Estados Unidos (Yale e Harvard), Paquistão (Karachi) e África do Sul (Natal). O ponto que mais impressiona em sua biografia é sua carreira como consultor em políticas públicas, desenvolvida no assessoramento a vários governos de países em desenvolvimento e organizações internacionais.

^a Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), Mestre em Direito (UNISINOS), Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS). Assessor Jurídico da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Pesquisador da American University (Washington, DC). Professor de Direito Internacional.

Um dos principais desafios enfrentados pelo autor reside na superação de alguns mitos que envolvem o fenômeno da corrupção. É um erro frequente limitar geograficamente e temporalmente o problema. Para quem defende esta tese, a corrupção é um mal que corrói exclusivamente os países subdesenvolvidos e de democracia jovem, que estariam fadados a sofrerem cada vez mais com esta prática. Klitgaard refuta este argumento, apontando que a corrupção é um fenômeno antigo, com manifestações em várias civilizações ao longo da história (KLITGAARD, 1994, p. 24; p. 27). No século IV a.C., o analista política indiano Kautilya classificou quarenta formas de corrupção dos servidores públicos e explicou como um sistema de fiscalização aleatória seguido de punições e recompensas pode prevenir essas atividades (SEN, 2010, p. 351). Durante o medievo e na era moderna a venda de cargos eclesiásticos e públicos era comum na Europa (KLITGAARD, 1998, p. 24). Dante Alighieri, em sua obra em sua obra “Divina Comédia” colocou a alma dos corruptos para sofrerem eternamente no oitavo círculo do inferno, fato que demonstra o repúdio à corrupção em sua época (TANZI, 1998, p. 559). Não se pode esquecer que os votos que garantiram a abolição da escravidão nos Estados Unidos foram supostamente obtidos por suborno. Sendo assim, o autor defende que países como o Brasil, ao invés contentarem-se com explicações fatalistas baseadas em um suposto “determinismo cultural”, devem estudar as experiências de controle da corrupção que já foram testadas, com objetivo de desenvolver suas próprias políticas públicas sobre o tema.

Esta fusão entre os conhecimentos teóricos e práticos é o principal atrativo da obra em análise. Em sua estrutura, são intercaladas, ao longo dos 8 capítulos distribuídos em 262 páginas, análises de casos reais e construções teóricas inspiradas. Quanto ao público alvo, o autor deixa claro, desde o início, que seu trabalho é direcionado para os gestores públicos oriundos de países em desenvolvimento (KLITGAARD, 1994, p. 18). Sendo assim, o livro serve como um interessante manual de apresentação das principais estratégias de controle da corrupção, com comentários sobre iniciativas de sucesso. Diferentes situações envolvendo práticas corruptas fazem parte dos relatos, apontando-se os principais desafios enfrentados e as soluções encontradas na implementação de políticas anticorrupção em um determinado país. Os casos tratados dizem respeito à reestruturação da fiscalização tributária nas Filipinas, a criação de um órgão anticorrupção em Hong Kong, a repressão do suborno nas repartições aduaneiras em Singapura, o combate às fraudes nas licitações na Coreia do Sul e o controle da corrupção em um departamento de distribuição de alimentos em um país fictício.

A partir destes casos, Klitgaard extrai algumas conclusões importantes. Para o autor, o problema da corrupção não advém de uma suposta imoralidade dos indivíduos e que só poderia ser superada através de uma política de educação moral a ser aplicada em sucessivas gerações (KLITGAARD, 1994, p. 12). A corrupção simplesmente existe por que estão presentes incentivos para a prática. A partir desta proposta, é possível abordar o problema inspirado no raciocínio econômico, representado pela suposição de que os agentes envolvidos em um esquema de corrupção realizam cálculos de custos e benefícios na definição de suas condutas. Como uma mudança de consciência moral é algo utópico (imagine superar o famoso “jeitinho brasileiro”), a saída residiria na reforma das instituições, que passariam a sustentar um sistema de dissuasão e incentivos capaz de desestimular o uso da corrupção. A corrupção deixa de ser uma questão moral e passa a ser um problema de política pública (KLITGAARD, 1994, p. 13).

Um dos pontos mais importantes do pensamento de Klitgaard é a construção do modelo “dirigente-agente-cliente” para o estudo da corrupção e formulação de políticas de controle. Em linhas gerais, o “dirigente” pode ser representado pelo oficial de hierarquia superior na administração pública; o “agente” como o funcionário subalterno responsável por manter o contato com o “cliente”; e o “cliente” como o setor privado. Um “dirigente” responsável por implementar uma estratégia anticorrupção deve saber que o “agente”, apesar de integrante da estrutura estatal, faz seus próprios cálculos com o objetivo de mensurar os lucros de aceitar um suborno

(KLITGAARD, 1994, p. 39) e os possíveis custos de ser identificado e punido. Da mesma maneira, o “cliente” será compelido a tentar corromper o “agente” público com o objetivo de obter benefícios ou afastar custos, desde que não seja capaz de vislumbrar a possibilidade de punição (KLITGAARD, 1994, p. 85). Cabe ao Estado introduzir desvantagens para as práticas corruptas, de modo a diminuir a sua ocorrência.

Fica claro na leitura da obra de Klitgaard que a corrupção não deve ser um assunto exclusivamente de direito penal. A certeza da punição pode até funcionar como um mecanismo dissuasório, mas é incompleto. Iniciativas de caráter preventivo devem possuir destaque, como a correta seleção de servidores públicos qualificados, o investimento em sistemas de informação com o objetivo de detectar práticas potencialmente corruptas e a promoção de políticas de transparência governamental (KLITGAARD, 1994, p. 109). É recomendada a criação de uma agência estatal anticorrupção com a atribuição de administrar as estratégias de controle de fenômeno, modelo testado em Hong Kong (*Independent Commission Against Corruption*) e reproduzido com sucesso em vários países. Nos últimos anos, o Brasil tem implementado algumas destas experiências: criou a Controladoria Geral da União (CGU), órgão anticorrupção na esfera federal e promulgou a legislação de transparência pública, que divulga os gastos públicos e remuneração dos servidores, com o objetivo de auxiliar a fiscalização das práticas corruptas.

Tradicionalmente, costuma-se direcionar as políticas anticorrupção apenas à figura do “agente”, o funcionário público. Tomando por base os ensinamentos de Klitgaard manifestados no livro, entende-se ser necessário o desenvolvimento de mecanismos voltados ao “cliente” da relação corrupta. A abordagem visa desestimular a vinculação de empresas a esquemas de corrupção, que atuam como financiadoras das fraudes. Com a diminuição de ingresso de recursos financeiros, os ganhos ilícitos dos “agentes” corruptos são prejudicados, situação que pode acarretar a diminuição da corrupção. Recentemente, o governo brasileiro alinou-se a esta estratégia. Uma das primeiras medidas foi a criação do “cadastro nacional de empresas inidôneas e suspensas”, um banco de dados governamental que busca catalogar as empresas envolvidas com corrupção de modo a impedi-las de participarem de licitações em todo território nacional. Em 2013, foi promulgada uma lei que promete reforçar o controle da corrupção direcionado às empresas. A Lei nº 12.846/2013 prevê multa administrativa de 0,1% a 20% do faturamento bruto da empresa acusada de participar em esquemas de corrupção. Há a possibilidade de publicação da sentença condenatória em meios de comunicação, o que indubitavelmente afeta a imagem da empresa. Encontram-se previstas, também, duras medidas judiciais que implicam suspensão parcial das atividades empresárias e dissolução compulsória.

Como pode ser observado a partir das considerações feitas, apesar de o livro ter sido escrito em 1988 (lançado no Brasil em 1994) sua temática é surpreendentemente atual. Suas propostas de estratégias anticorrupção podem ser de grande utilidade para o contexto brasileiro, tornando-se leitura obrigatória para os gestores de políticas públicas. Ainda que não tenha sido aparentemente proposital, é interessante constatar que várias medidas anticorrupção discutidas por Klitgaard têm sido objeto de implementação no Brasil nos últimos anos, o que reforça a importância da obra. Infelizmente, o livro encontra-se esgotado no Brasil. Sugere-se que seja realizada uma reedição no futuro, para que continue contribuindo para o cenário nacional.

Referências

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

TANZI, Vito. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures. *IMF Staff Papers*, Washington, v. 45, n. 4, p. 559-594, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Barometer: Brazil* Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/country/////?country=brazil>>. Acesso em: 21.09.2013.